

Université Panthéon-Assas

Ecole doctorale Georges Vedel

Thèse de doctorat en science politique
soutenue le 10 décembre 2015

**La question du Grand Paris
(2001-2012)**



Université Panthéon-Assas

Jeanne Chauvel

Sous la direction de Jacques Caillosse, professeur émérite à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas

Membres du jury :

Jacques Caillosse, professeur émérite à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas

Philippe Estèbe, directeur de l'IHEDATE et professeur associé au Cnam

Christian Lefèvre, professeur à l'Institut français d'Urbanisme, Paris Est-Marne la Vallée

Romain Pasquier, directeur de recherche CNRS au CRAPE – Institut d'Etudes Politiques de Rennes, rapporteur

Renaud Payre, professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon, rapporteur

Avertissement

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Cette figure imposée que sont les remerciements sont une belle occasion de rendre compte d'un chemin, certes effectué de façon solitaire, mais jalonné de nombreuses rencontres avec des personnes jouant chacune un rôle essentiel et irremplaçable. Tout d'abord, il me faut adresser mes plus vifs remerciements au Professeur Jacques Caillosse, qui a dirigé cette thèse avec constance, patience et confiance.

Je pense aussi à toutes les personnes qui m'ont accordé leur temps pour des entretiens, formels et informels. Leur contribution a été précieuse pour tenter de démêler les multiples fils de mon sujet et essayer d'y voir plus clair. Qu'ils soient ici sincèrement remerciés.

Ce travail de thèse a été réalisé dans le cadre du CERSA. Je tiens à saluer les doctorantes et doctorants qui ont contribué à une saine émulation intellectuelle et une belle camaraderie, et particulièrement Marion, Virginie, Jordi et Julien. Un immense merci à Jennifer Merchant dont la bienveillance a été un guide tout au long de ce parcours doctoral.

J'ai trouvé à Nantes une équipe de politistes de choc : Goulven Boudic, Renaud Epstein, Arnauld Leclerc, Clémence Ledoux et Tristan Storme. Je les remercie pour leur accueil chaleureux, ainsi que pour leurs conseils avisés pendant ces deux années d'atelier. J'ai beaucoup appris sur les ficelles, les joies et les peines du métier d'enseignant-chercheur en les côtoyant. Et un merci spécial à Clémence pour le partage de son bureau ! Nantes, c'est aussi Pauline qui m'a gentiment ouvert les portes du monde de l'architecture, et Marion avec qui j'ai partagé les joies du doctorat !

Un grand merci reconnaissant à Clémence, Goulven, Julien et Renaud d'avoir bien voulu relire des parties de la thèse. Leurs conseils et leurs encouragements ont été décisifs à l'heure de terminer ce travail.

Merci à Philippe de m'avoir initiée à des champs entiers du savoir dont j'ignorais l'existence, merci pour le temps passé à explorer les confins de l'esprit humain, et les enjeux politiques du monde présent.

Un immense merci à Nanou pour ces longues semaines d'hébergement dans la douceur angevine pendant la rédaction et pour cette grande et magnifique amitié.

Merci à mes frères et sœurs pour leur soutien. Et Emilie qui a été d'un grand secours dans les moments difficiles.

Merci enfin à mes parents de m'avoir transmis ce goût de la connaissance et cette curiosité, de m'avoir soutenue dans mon parcours intellectuel et personnel. Je leur dois énormément.

Et merci à mes trois A, à Adrien et Arthur, à Alex, qui ont supporté vaillamment les contraintes générées par cette thèse, particulièrement dans sa phase finale.

La question du Grand Paris (2001-2012)

Le *Grand Paris* est une utopie en 2001, utopie qui va jouer un rôle moteur dans le changement de l'ordre institutionnel francilien de l'aménagement du territoire dans la décennie (2001-2012). Cette idée se manifeste dans trois processus menés conjointement : 1. une politique de coopération entre élus locaux mise en place par la Ville de Paris dès 2001 ; 2. un projet d'aménagement du territoire dès 2004 avec la révision du schéma directeur d'Ile-de-France, et dès 2008 avec un projet gouvernemental d'aménagement ; 3. un projet de réforme institutionnelle de changement d'échelle avec la création d'un gouvernement métropolitain. L'idée *Grand Paris* se matérialise par la mise en œuvre d'un gigantesque réseau de transports publics autour de Paris depuis 2010 et par une institution métropolitaine en 2014. Ces réalisations trouvent leurs racines dans les luttes institutionnelles et politiques de la décennie 2000.

Cette monographie sur le *Grand Paris* illustre la problématique du changement d'échelle en contexte de forte concurrence entre métropoles mondiales. À travers l'analyse du système d'acteurs publics (en particulier la Ville de Paris, les maires de l'agglomération, le Conseil régional d'Ile-de-France et l'Etat), il s'agit de comprendre quels sont les usages du *Grand Paris* par ces acteurs, comment se construisent leurs représentations, et quels sont les blocages institutionnels contre la montée en puissance de l'échelon politique métropolitain. On montrera que l'on peut combiner utilement les trois variables d'analyse du changement que sont les intérêts, les idées et les institutions pour comprendre ce que révèle le problème public « *Grand Paris* » de l'évolution des relations entre l'Etat, la ville de Paris et le Conseil régional d'Ile-de-France.

Descripteurs :

Changement d'échelle – métropolisation – institutions – intérêts – idées - problème public – gouvernement urbain – changement institutionnel – Grand Paris – aménagement du territoire – réforme –

The Greater Paris issue (2001-2012)

The Greater Paris in 2001 was an utopia. However this planning vision for Paris has brought major changes to the Ile-de-France governance regarding urban development from 2001 to 2012. Three processes jointly carried out illustrate this idea: 1- Since 2001 the City of Paris has been encouraging cooperation between local elected representatives. 2- The Ile-de-France regional development plan has been reviewed since 2004 and as of 2008 a governmental urban development project has been formulated. 3- A new governance project which includes the creation of a metropolitan government has been discussed. The Greater Paris project has led to a new ambitious public transportation plan for its suburbs (2010) and the creation of a metropolitan government (2014). All of these achievements are the result of institutional and political conflicts from the last decade.

This monography on the *Greater Paris* illustrates the issue of urban change of scale in the context of increased competition between cities. It aims at understanding the standpoints of public actors (the City of Paris, local mayors, the Ile-de-France region, the State): how they intend to use the Greater Paris idea, how they build up their representations of it and what are the institutional resistance against a metropolitan government. The analytical frame of this study combines three change variables - interests, ideas and institutions – to better understand how the Greater Paris project has changed the regional governance (2001-2012).

Keywords :

Rescaling – metropolization – institutions – urban government – institutional change – Greater Paris –urban planning- central-local government relations – ideas – reform –

Principales abréviations

- ADF : Association des Départements de France
AIGP : Atelier International du Grand Paris
AMF : Association des Maires de France
AMIF : Association des Maires d'Ile-de-France
AMS: Association des Maires de la Seine
ANRU : Agence Nationale de la Rénovation Urbaine
APUR : Atelier Parisien d'Urbanisme
CA : Communauté d'Agglomération
CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie
CDT : Contrat de Développement Territorial
CESR : Conseil Economique et Social Régional
CRIF : Conseil régional d'Ile-de-France
DATAR : Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité régionale
DGCL: Direction Générale des Collectivités Locales
DREIF: Direction Régionale de l'Equipement d'Ile-de-France
DRIEA : Direction Régionale et Interdépartementale de l'Equipement et de l'Aménagement d'Île-de-France
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPFIDF: Etablissement public foncier d'Ile-de-France
EPIC : Etablissement Public Industriel et Commercial
EPPS: Etablissement Public Paris-Saclay
GIP : Groupement d'Intérêt Public
GPE : Grand Paris Express (réseau de transport du...)
IAU IDF/ IAURIF: Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile-de-France
MEEDAT: Ministère de l'Ecologie, de l'Energie et du Développement Durable
OIN: Opération d'Intérêt National
PDU : Plan de Déplacement Urbain
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PNRU : Programme National de Rénovation Urbaine
POS : Plan d'Occupation des Sols
RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques
SCOT : Schéma de Cohésion Territoriale
SDRIF : Schéma Directeur d'Ile-de-France
SEDRC: Secrétariat d'Etat au Développement de la Région capitale
SEM : Société d'Economie Mixte
SGP: Société du Grand Paris
SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
STIF : Syndicat des Transports d'Ile-de-France
UMAP : Union des Maires de l'Agglomération Parisienne

Liste des cartes, figures, tableaux et biographies

Cartes

Carte 1 : Unité urbaine de Paris, Aire urbaine de Paris, Région Ile-de-France	87
Carte 2 : Evolution de l'emploi francilien sur la période 1990-2006. Un rééquilibrage de l'emploi vers la banlieue	96
Carte 3 : Les 7 pôles du <i>Grand Paris</i>.	189
Carte 4 : Carte du projet de réseau de transport du <i>Grand Paris</i> en 2009 (MEEDAT)	190
Carte 5 : Bilan de la participation aux séances de la Conférence métropolitaine	272
Carte 6 : Membres du Syndicat Paris Métropole en avril 2012.....	272
Carte 7 : Périmètre potentiel de Paris Métropole.....	273

Encadrés

Encadré 1- L'utopie du <i>Grand Paris</i> dans les discours des élus en 2009	57
Encadré 2 - Le Conseil scientifique de l'AIGP.....	218
Encadré 3 - Les 10 scénarios d'évolution institutionnelle en Ile-de-France	319
Encadré 4 - Mireille Ferri, une élue verte en charge de la révision du SDRIF	333

Figures

Figure 1 - Un continuum des types de dynamiques institutionnelles (tableau issu de Savitch 2007, 149)	32
Figure 2 - Types d'usages et enjeux politiques	50
Figure 3 - Le Grand Paris de Roland Castro.....	151
Figure 4 - L'émergence du discours métropolitain. Répartition des expressions « métropole »/ « agglomération »/ « région capitale », en 2001, 2006-2007 et 2008	153
Figure 5 - Nombre d'articles publiés dans la presse d'actualité entre juin 2007 et avril 2009 à propos du <i>Grand Paris</i> (Brennetot 2010)	174
Figure 6 - Disposition des élus, Assises de la Métropole à Saint-Denis, 25 juin 2008	267
Figure 7 - Disposition des élus, Séance d'installation du syndicat Paris Métropole à Clichy-sous-Bois, 19 juin 2009	267
Figure 8 – Budgets de Paris, des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, et du Conseil régional Ile-de-France / Dépenses d'investissement et des charges de fonctionnement en millions d'euros	340
Figure 9 - Budgets de Paris, des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, et du Conseil régional Ile-de-France / Dépenses d'investissement et des charges de fonctionnement en millions d'euros	341

Figure 10 - Evolution du logo du Conseil régional d'Ile-de-France 352

Tableaux

Tableau 1 - Les dimensions spatiale, fonctionnelle et sectorielle de la coordination en matière d'aménagement du territoire en Ile-de-France.....	35
Tableau 2 - Réforme institutionnelle et aménagement du territoire dans les trois processus du <i>Grand Paris</i> (2001-2012).....	37
Tableau 3 - Caractéristiques des types d'usages	51
Tableau 4 - Institutions, logiques d'action, objectifs poursuivis et instruments (2001-2012).....	59
Tableau 5 - Système d'acteurs francilien de l'aménagement en 2000.....	88
Tableau 6 - The changing European urban hierarchy (d'après Neil Brenner)	246
Tableau 7 - Les périmètres possibles pour une institution métropolitaine à Paris.....	300
Tableau 8 - Exécutifs franciliens et nationaux et leur majorité politique (1998-2015)	331

Biographies

Biographie 1- Bertrand Delanoë	104
Biographie 2 - Pierre Mansat	132
Biographie 3 - Nicolas Sarkozy	160
Biographie 4 - Jean Nouvel	170
Biographie 5 - Christian Blanc	182
Biographie 6 - Henri Guaino.....	193
Biographie 7 - Patrick Braouezec.....	204
Biographie 8 - Jean-Paul Huchon.....	206
Biographie 9 - Pierre Veltz	222
Biographie 10 - Daniel Canepa	222
Biographie 11 - Marc Véron	223
Biographie 12 - Etienne Guyot	225
Biographie 13 - Philippe Laurent	256
Biographie 14 - Christian Favier	274
Biographie 15 - Philippe Dallier.....	302
Biographie 16 - Claude Bartolone.....	313

A mon père

Introduction générale

Mars 2001 : Bertrand Delanoë est élu maire de Paris et lance une nouvelle politique de coopération avec les communes voisines : le *Grand Paris* comme idée apparaît dans les discussions entre élus locaux. Juin 2005 : le Conseil régional d'Ile-de-France commence la révision de son schéma d'aménagement en organisant une vaste consultation avec les acteurs publics et privés de l'aménagement pour adapter les objectifs d'aménagement aux défis de ce début de 21^{ème} siècle. Juin 2007 : le président de la République annonce que l'Etat doit soutenir les collectivités territoriales pour l'aménagement en Ile-de-France et qu'il faut repenser son organisation institutionnelle.

Voici trois initiatives de trois institutions en concurrence, sur plusieurs échelles d'action, pour réguler l'action publique en Ile-de-France : initiatives qui vont être rapprochées dans ce qui devient la question du *Grand Paris*. Le *Grand Paris* désigne ainsi tout à la fois une coopération entre élus locaux, un projet d'aménagement urbain dans une région exceptionnelle à plus d'un titre¹ et une nouvelle échelle métropolitaine de gouvernement.

En 2001, le *Grand Paris* est une *idée*, idée qui se métamorphose tout au long de la décennie, fait l'objet de multiples définitions, de multiples appropriations, puis fait l'objet de choix. L'idée se *matérialise* : le *Grand Paris* se traduit par la mise en œuvre d'un projet urbain dès 2009, et d'une nouvelle institution métropolitaine dès 2013. Cette thèse a pour objectif d'étudier ce que l'on peut appeler « cinétique d'une utopie », c'est-à-dire ce que le *Grand Paris* dans la décennie 2000, à la fois comme *idée* et comme *matérialisation*, doit à l'utopie -comme « *projet politique visant le bonheur de*

¹ Elle occupe tout d'abord une place démographique, économique, culturelle, symbolique, scientifique (la liste est longue) prépondérante au sein du territoire national (avec un cinquième de la population française soit 11,7 millions d'habitants en 2009, produisant un tiers de la richesse nationale, sur 12 000 m² de superficie).

chacun et de tous » (Paquot 2007, p. 3)²- dans la mise en mouvement des acteurs et des institutions pour trouver des solutions aux problèmes d'action publique auxquels fait face la métropole francilienne³. La notion de cinétique permet de mettre l'accent d'une part sur la façon dont l'utopie d'une ville mondiale de plusieurs millions d'habitants, capitale d'un pays puissant et centralisé, met en mouvement des acteurs et des institutions dans la recherche d'un « mieux-gouverner », et d'autre part sur la façon dont cette mise en mouvement conduit à des changements au sein de l'ordre institutionnel⁴.

Afin d'exposer la problématique, nous ferons d'une part un détour théorique par les travaux portant sur le gouvernement des grandes métropoles mondiales pour situer cette monographie sur l'agglomération parisienne dans un champ d'études vaste et bien documenté (1), avant d'envisager d'autre part comment le *Grand Paris* se construit comme une « utopie mobilisatrice » du meilleur gouvernement, c'est-à-dire une idée qui, en dessinant un horizon radieux⁵ pour la métropole, mobilise les acteurs et les institutions⁶ et permet le changement institutionnel et l'innovation (Offner 2006) (2).

² « *Si, comme le prétend le philosophe Gaston Bachelard, l'homme est un être du désir et non pas du besoin, l'utopie correspond à sa destination naturelle. Le théoricien de La Philosophie du non et de La Poétique de l'espace n'a pas élaboré une utopie, mais il est un partisan du bonheur et en cela il s'apparente aux utopistes. Comme eux, il privilégie la rêverie au lourd sommeil, il croit davantage en l'image de la réalité qu'en la réalité de l'image, il mise sur ce qui germe, naît* » (Paquot 2007, p. 3).

³ A ce stade de la démonstration, nous ne définissons pas précisément la métropole qui est dès lors assimilée à l'espace urbain francilien, quelles que ce soient ses limites. Nous verrons dans les développements combien l'enjeu de définition de ce qu'est la métropole est important dans la structuration des controverses sur la coopération, la constitution d'un gouvernement métropolitain unifié et l'élaboration d'un projet urbain.

⁴ La cinétique est en physique des particules la « *théorie expliquant un ensemble de phénomènes à partir des seuls mouvements des particules matérielles* » (Larousse).

⁵ La délimitation de ce qui fait un horizon radieux pour la métropole fait évidemment l'objet de controverses, de débats, de conflits, l'utopie des uns s'apparentant bien souvent à l'enfer des autres. Une position majoritaire, voire consensuelle sur les clivages densité/étalement urbain (qui se traduisent dans l'habitat par immeuble/pavillon individuel par exemple), ordre/désordre, bruit/silence, émerge et se traduit dans les choix opérés en matière d'aménagement dans la métropole, choix que nous étudierons pour mettre précisément en lumière l'utopie.

⁶ Tous les acteurs ne sont pas utopistes. Comme le rappelle Thierry Paquot, on peut de façon caricaturale diviser les citoyens en trois groupes, dans leur rapport à l'utopie : « *les 'utopistes' qui n'ignorent pas que l'anagramme d'image est 'magie', les 'responsables' (de leurs propres intérêts) et les 'utopistes' du pire* » (Paquot 2007, p. 3). Il s'agit d'un classement caricatural car le rapport à l'utopie (aux utopies devrait-on dire) est beaucoup plus vaste. Mais il a le mérite d'indiquer que l'utopie ne va pas de soi, qu'imaginer un futur meilleur, quel qu'il soit, n'est pas la préoccupation de tous.

1. COMMENT GOUVERNER LES METROPOLES MONDIALES ?

Les grandes métropoles mondiales, les villes globales (Sassen 2001), les métapolis (Ascher 2010), définies par l'importance de leur population (plus de 10 millions d'habitants) et leur concentration de fonctions de commandement, rencontrent des difficultés similaires à assurer leur gouvernement, c'est-à-dire à prendre et à mettre en œuvre les décisions nécessaires pour améliorer le quotidien et le cadre de vie des habitants. Quel gouvernement est efficace et efficient pour qu'une ville puisse devenir plus compétitive économiquement, lutter contre le chômage et la pauvreté, réduire la crise du logement, réduire les inégalités sociales et territoriales, faciliter la mobilité, protéger l'environnement, améliorer le « vivre-ensemble »⁷ ?

A New York, Shangaï, Paris ou Londres, les mutations du système économique (financiarisation de l'économie, globalisation) et du système d'action publique (multiplication des parties prenantes en matière d'action publique) compliquent la capacité des acteurs publics à faire des choix, à les mettre en œuvre et à obtenir des résultats conformes aux objectifs poursuivis. Ce que Guy Burgel synthétise en 1999 par cette formule : « *quand l'Etat décentralise et la société mondialise, Paris s'affole* » (Burgel 1999, p. 127). Dans ce contexte de fragmentation institutionnelle, économique et sociale, l'enjeu d'intégration de l'action publique devient central : la coordination d'acteurs multiples devient l'objectif (§1). Cette coordination est recherchée dans trois politiques publiques : la politique de coopération entre collectivités territoriales, la politique d'aménagement du territoire et la politique institutionnelle réformatrice (§2).

⁷ Cette liste des enjeux auxquels sont confrontées les métropoles en général, et Paris en particulier, depuis le début des années 1980, n'est pas exhaustive ni même hiérarchisée. Elle résume les enjeux identifiés comme tels par les acteurs publics et les experts en ce début de 21^e siècle. Christian Lefèvre note à cet égard que ces enjeux ont évolué dans les dernières décennies. Dans les années suivant la Libération, l'accent est mis sur « *la prise en compte de l'urbanisation par la construction d'infrastructures et d'équipements, la production de services, notamment pour des populations de plus en plus nombreuses* » (Lefèvre 2009).

§1. Des métropoles de plus en plus fragmentées : deviennent-elles ingouvernables ?

Les années 1990 voient l'émergence d'un débat scientifique sur la recomposition de l'Etat dans le contexte de mondialisation, d'eurocéanisation et de décentralisation (Faure, Leresche et Muller (eds.) 2007; Le Galès 2006). Ce débat concerne les villes puisqu'il s'agit dès lors de savoir si ces mutations profitent aux villes, alors que l'Etat, souvent analysé comme se mettant en retrait, ne cesse pas pour autant d'intervenir dans la gouvernance métropolitaine. Dans ce contexte, quelle solution institutionnelle optimale adopter dans les villes pour répondre aux enjeux économiques, sociaux, environnementaux, culturels, politiques, etc. auxquels font face les acteurs politiques des niveaux locaux et national ? La fragmentation des intérêts et des structures institutionnelles, toujours plus grande, ne conduit-elle pas à une certaine ingouvernabilité de la métropole ? Si l'on admet avec Christian Lefèvre que l'objectif du gouvernement est de répondre « *aux principaux problèmes urbains par des politiques effectives* », et d'orienter le « *développement des métropoles à travers des activités stratégiques* », on peut alors effectivement s'interroger sur l'ingouvernabilité de la métropole francilienne dans la mesure où les problèmes d'action publique en Ile-de-France demeurent les mêmes décennies après décennies (Lefèvre 2009, p. 2)⁸.

Il devient difficile de gouverner les grandes villes, et parmi elle la métropole francilienne, dans la mesure où elles font face à un processus de triple fragmentation : institutionnelle, économique et sociale. Ce processus est symbolisé par le passage d'une analyse du gouvernement urbain à une analyse en termes de gouvernance urbaine (Le Galès 1995)⁹. Tout d'abord, les acteurs publics sont de plus en plus nombreux à

⁸ Certes, cette définition est, comme il le reconnaît, « *idéale, inatteignable, voire excessive et naïve* ». Elle a le mérite de mettre l'accent sur la finalité de l'action publique comme résolution des problèmes existants et anticipation « *des défis futurs en définissant des orientations et en les mettant en œuvre* » (Lefèvre 2009, p. 2).

⁹ C'est dans ce contexte que la notion de gouvernance urbaine fait florès dans les années 1990 en France. Pour ses promoteurs, la notion permet de répondre à deux limites d'une analyse en terme de gouvernement local (Le Galès 1995). D'une part, « *le mot « gouvernement local » est associé à une forme organisée, rationnelle, cohérente, où l'autorité locale est le lieu naturel et légitime du pouvoir local et des politiques. D'autre part, ce terme suggère une lecture institutionnelle. L'accent est par nature mis sur l'étude des élus et de la bureaucratie locale en lien avec le gouvernement central* » (*Ibid.*, p. 58-59). La notion de gouvernance remet donc en cause une lecture institutionnaliste de la conduite de l'action publique locale en insistant sur les relations horizontales de coordination entre acteurs multiples et sur la consécration du contrat et du partenariat public-privé comme modes de régulation. La notion de gouvernance urbaine est pourtant discutée dans ses conclusions sur la place du politique dans la régulation urbaine, et dans le rôle de l'Etat qui est toujours bien présent (Jouve et Lefèvre 1999a).

agir dans la régulation politique des villes. L'Etat se retire de certains domaines au profit d'acteurs infranationaux qui gagnent en compétences (les collectivités territoriales en France avec les lois de décentralisation de 1982-1983). Mais les territoires urbains sont fréquemment administrés par de multiples échelons et non par un échelon unifié. Sur le plan institutionnel, les métropoles sont en effet divisées entre un à trois niveaux de gouvernements (micro, meso et macro). Daniel Kübler propose des statistiques de la fragmentation politique des métropoles avec des données de 2000 : il calcule d'une part la part de la ville-centre dans la population métropolitaine en moyenne des aires métropolitaines ainsi que le nombre de communes pour 100 000 habitants en moyenne des aires métropolitaines également. Le constat est sans appel : la France est de loin le pays le plus fragmenté. Concernant le premier calcul, la ville-centre constitue en moyenne 36% de l'aire métropolitaine en France (31% en Allemagne, 34% aux Etats-Unis, ou 64% en Espagne). Concernant le second calcul, le nombre de communes pour 100 000 habitants en moyenne des aires métropolitaines est de 32 communes pour la France (18 en Allemagne, 15 aux Etats-Unis, 3 en Espagne). L'indice de fragmentation qui découle du quotient de ces deux variables est de 1,06 pour la France (0,63 pour l'Allemagne, 0,71 pour les Etats-Unis, 0,05 pour l'Espagne) (Kübler 2013). Par ailleurs, l'échelon européen s'invite dans le gouvernement urbain par la construction européenne (Pasquier, in Dehouze (ed.) 2009). Deuxièmement, les acteurs économiques (grands groupes économiques notamment) ont des capacités financières et d'information croissantes qui leur donnent un pouvoir important dans la régulation de la ville (Scott 2008). Avec la décentralisation et le retrait de l'Etat du gouvernement des villes, « *on assiste alors à une extension considérable des domaines d'intervention des groupes de services urbains* ». En d'autres termes, « *la décentralisation se traduit par un chassé-croisé. Le retrait de l'Etat a pour symétrique le développement des grands groupes* » (Lorrain 1991, p. 481-482). Enfin, les sociétés urbaines sont également de plus en plus fragmentées dans la mesure où la mobilité s'accroît d'un point de vue géographique (au niveau national et international) et d'un point de vue social (dans le fonctionnement du marché du travail et dans les mutations de la famille). Cette fragmentation institutionnelle, économique et sociale signifie que les lieux de pouvoirs sont plus nombreux (décentralisation, européanisation, globalisation), que les systèmes de représentation des intérêts se transforment pour conduire à davantage de pluralisme, et qu'il existe une conflictualité croissante entre acteurs et réseaux d'acteurs (Jouve et

Lefèvre 2002, p. 13). Cette complexification de la société, où les relations d'interdépendance entre les acteurs, les organisations et les institutions de différents niveaux, sont de plus en plus fortes a deux séries de conséquences. Elle entraîne tout d'abord des problèmes de surcharge (*overload*) dans la mesure où les demandes envers les élus sont de plus en plus importantes alors que les contraintes temporelles de l'action politique (le temps électoral), les problèmes d'accès à l'information et la nécessité de déléguer les décisions conduisent à augmenter la probabilité des effets imprévus de l'action publique. Elle entraîne également des interactions croissantes entre les acteurs, dont les effets sont là aussi de plus en plus imprévus (Pierson 2000, p. 483)¹⁰. La coordination entre les acteurs est bien souvent insuffisante quand bien même les relations et les interdépendances entre les acteurs, les institutions et les échelles sont croissantes (Salet, Thornley et Kreukels (eds.) 2003; Jouve et Lefèvre 2002). Il s'agit dès lors de permettre la mise en place de coalitions de pouvoir (au sein des institutions publiques, d'un même échelon et entre différents échelons, et entre acteurs publics et privés) (Salet, Thornley et Kreukels (eds.) 2003, p. 10).

En France, on assiste effectivement à une transformation du gouvernement des villes : à partir de la mise en place de la décentralisation, un triangle d'acteurs se forme avec l'Etat, les gouvernements locaux et les grands groupes urbains (Lorrain 1991; Le Galès 2011). Le système politico-administratif local (SPAL), dont les logiques de régulation croisée (entre le préfet et les notables) ont ordonné la vie politique pendant des décennies (Crozier et Thoenig 1975), devient caduc à partir des années 1980 (Pinson 2010a). En effet, les capacités techniques et politiques des gouvernements locaux - et parmi eux les grandes villes - en matière d'action publique s'élargissent à la faveur des lois de décentralisation. Ensuite, la mutualisation des ressources et des compétences se développe suite à l'adoption dans les années 1990 de plusieurs lois sur l'intercommunalité (Guéranger 2008; Desage et Guéranger 2011). Les gouvernements locaux se voient donc peu à peu déléguer par l'Etat la conception du « sens » devant guider les choix publics. Enfin, la multiplication des acteurs impliqués dans la définition des politiques publiques locales et la dispersion des ressources politiques, financières, d'expertise, qui lui est associée, conduisent à des

¹⁰ Comme le note Paul Pierson, cette augmentation des effets imprévus de l'action publique alors que le contexte social et politique se complexifie constitue un défi à la recherche en sciences sociales (Pierson 2000, p. 483).

processus de pluralisation et de fragmentation (Pinson 2010a). En Ile-de-France, après la création de la Région Ile-de-France en 1976 et la réforme du statut de Paris en 1975, les élus locaux s'affirment comme des acteurs légitimes : « *les fonctionnaires de l'Etat, dans bien des cas, intègrent ces nouveaux rapports de force au point d'en paraître inhibés. L'Etat souverain a vécu* » (Giblin, Papin et Subra 2001, p. 44). Dans ce cadre, trois types de relations entre l'Etat et les collectivités locales se mettent en place (Pinson 2010b) : le partenariat, la marginalisation et le conflit. Par le partenariat, « *l'Etat ne peut plus imposer ses décisions et ses conceptions : il doit négocier, prendre en compte la logique des élus, leurs intérêts et leurs stratégies. L'Etat glisse d'un rôle de décideur tout puissant et omniprésent vers un rôle d'incitateur, qui fixe des règles et propose des financements* » (Giblin, Papin et Subra 2001, p. 44). C'est le cas de la politique de la ville à partir de 1982. Mais l'Etat peut aussi être marginalisé dans la négociation des choix structurants pour le territoire. Enfin, les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales peuvent être conflictuelles comme l'illustrent les débats autour de l'extension du quartier d'affaires de la Défense dans la décennie 1990.

La question d'une ingouvernabilité des métropoles se pose dès lors (Jouve et Lefèvre 2002). Cette thèse revêt certes des accents fonctionnalistes car elle formule « *un monde idéal de gouvernement cohérent* » alors que « *l'action d'un gouvernement est toujours partielle et souvent discontinue* » (Estèbe et Le Galès 2003, p. 345). Si elle ne concerne pas les villes centres (Le Galès 2011), elle se pose bel et bien dans les espaces métropolitains (Lefèvre 2009, p. 105). Ce problème institutionnel se déploie à deux niveaux (Lorrain 2003). D'une part, les aires urbaines ne disposent pas d'institution unifiée capable de mettre en cohérence l'action publique et d'assurer un leadership sur le territoire métropolitain : les grandes métropoles occidentales ne deviennent pas le cadre d'action des politiques urbaines car elles sont « *confrontées à des limites juridiques, des contraintes politiques et une diversification territoriale dans la représentation des intérêts privés* » (Jouve et Lefèvre 2002, p. 13-37). Et d'autre part, les gouvernements locaux « classiques », de la ville-centre, sont accusés d'être trop éloignés des habitants (ce qui conduit dans la Ville de Paris à la création de conseils de quartier au sein des arrondissements dès 1995). Loin d'organiser un gouvernement unifié à l'échelle de la métropole francilienne, le développement de l'intercommunalité s'est opéré sous la forme de multiples EPCI plus concurrents que solidaires au sein des aires urbaines. Le territoire métropolitain est donc fragmenté

entre plusieurs collectivités, et entre les acteurs publics et privés, qui en se constituant en *veto players*, dans leurs conflits et leurs intérêts divergents, vont compliquer voire empêcher la prise de décision.

En définitive, c'est bien le gouvernement comme « *capacité des autorités locales à mettre en œuvre de manière autonome, du fait de leur initiative, des dispositifs d'action publique contribuant à la régulation des sociétés urbaines* » qui est mis à mal par ce processus de fragmentation (Payre 2008, p. 7).

Dès lors, la question du *Grand Paris* se construit comme une recherche d'un meilleur gouvernement dans l'agglomération parisienne, en vue d'une coordination entre autorités locales et nationales permettant de mettre en œuvre des dispositifs d'action publique¹¹. Faut-il réformer l'architecture institutionnelle dans la région parisienne ? Comment ? Quelles articulations entre acteurs publics et acteurs privés ? Pour pallier cette fragmentation, que d'aucuns identifient comme étant problématique, il s'agit alors de savoir comment faciliter la coordination, à quelle échelle, et avec quel leadership pour la constitution d'une capacité d'action collective.

§2. Favoriser la coordination entre institutions, acteurs et échelons

L'adaptation de la gouvernance métropolitaine est envisagée successivement en Ile-de-France sous trois angles, visant chacun une meilleure coordination spatiale, fonctionnelle et sectorielle : 1. la coopération entre élus locaux par la rencontre dans un espace de dialogue informel ; 2. la mise en œuvre de projets d'aménagement du territoire impliquant la coordination entre plusieurs acteurs ; 3. la réforme institutionnelle (modification du nombre d'échelons, de leurs compétences et de leurs relations hiérarchiques) (Desjardins 2010). Pour permettre la coordination entre institutions, acteurs et échelons, trois types de politiques publiques sont ainsi mobilisées : la politique de coopération entre élus locaux, les politiques

¹¹ On observe une certaine permanence de cette question dans le gouvernement de la métropole francilienne. Renaud Payre montre combien cette recherche du bon gouvernement des villes a été au cœur des travaux des réformistes de la fin du 19^{ème} siècle aux années 1920 qui expliquent que c'est en réorganisant la gestion municipale que l'on peut répondre aux problèmes d'action publique urbains (Payre 2008, p. 36). Un siècle plus tard, c'est en des termes semblables que la question du Grand Paris se formule.

d'aménagement du territoire, et les politiques institutionnelles réformatrices. Ces trois politiques publiques sont bien distinctes mais elles ont pourtant des connexions importantes s'agissant du *Grand Paris*.

Coopérer entre élus locaux

En 2001 en effet, Bertrand Delanoë devient maire socialiste de Paris, après 24 ans de gouvernement de la ville par des élus gaullistes. Son élection inaugure un changement de relations entre Paris et les communes voisines avec la mise en place d'une politique de coopération entre communes auparavant isolées. L'idée d'une nécessaire collaboration entre élus locaux dans la toute petite couronne parisienne fait son chemin, chez les maires communistes et socialistes d'abord, avant de rallier les maires de droite à la fin de la décennie. Pourquoi Paris, ville-capitale de 2 millions d'habitants, siège de toutes les institutions régaliennes de l'Etat, au pouvoir symbolique, économique, culturel déterminant etc.., souhaite-t'elle subitement coopérer avec ses 29 voisines (dont les plus grandes ont à peine plus de 100 000 habitants), après des décennies de relatif isolement ? L'argument avancé par les élus parisiens consiste à dire que la ville centre et ses voisines rencontrent les mêmes difficultés et font face aux mêmes problèmes d'action publique. Les problèmes qui émergent à Paris comme dans d'autres métropoles mondiales concernent un système de transport vieillissant et saturé, des logements trop peu nombreux et chers, une économie luttant pour conserver son statut, un chômage important bien qu'inférieur au reste du territoire national, un environnement menacé par la pollution de l'air, de l'eau et la raréfaction des ressources « vertes ». Ces problèmes ne connaissant pas la frontière du périphérique¹², une coopération entre maires dans la petite couronne apparaît comme une réponse possible.

Aménager une métropole-capitale

Aménager une région-capitale, c'est prendre en compte les changements importants dans la structure des métropoles, provenant d'une part d'un changement de

¹² Le périphérique est une ceinture autour de Paris construite au début des années 1970 alors que l'usage de la voiture ne cesse d'augmenter. Il représente la coupure physique et symbolique entre Paris et sa banlieue car ses voies sont très majoritairement non recouvertes.

la population, du niveau de ses revenus, d'une évolution de ses préférences, et d'autre part de pressions économiques liées à la globalisation : le développement de quartiers spécialisés dans la finance internationale (La Défense à Paris, la City à Londres, Wall Street à New York), la gentrification des villes centres ou de leur proche banlieue (comme Montreuil dans l'Est parisien, l'est londonien, etc.), la réhabilitation de friches ferroviaires et industrielles (Plaine Saint Denis au nord de Paris). La politique d'aménagement du territoire, en planifiant les objectifs en matière de transports, de construction de logement, de réduction des inégalités territoriales, de développement économique, témoigne d'une ambition politique forte d'action sur le territoire et d'une croyance en les effets d'une telle politique. L'aménagement du territoire est une activité politique au sens premier du terme : il permet de faire des choix qui orientent le cadre et les conditions de vie de millions d'habitants.

Dans un rapport centre/périphérie, après des décennies de laissez-faire ou de politiques menées en direction de la périphérie (les métropoles d'équilibre en France dans les années 1960, les politiques industrielles britanniques dans les années 1960), les Etats européens inversent la tendance dans les années 1990 en essayant de mener des politiques de développement territorial pour leur région-capitale. Les politiques d'aménagement du territoire, qui relient les enjeux de transports, de logement, de développement économique et d'urbanisme, sont ici au cœur de l'analyse. L'aménagement du territoire, qui désigne à la fois l'action d'une collectivité sur son territoire et le résultat de cette action (Brunet, Ferras et Théry 1992, p. 29), se met en place après la seconde guerre mondiale alors que la France se reconstruit. Mais c'est dans les années 1960 qu'une véritable politique publique en matière d'aménagement est élaborée : les débats sur la centralisation excessive en France conduisent à vouloir réagencer le territoire national autour des métropoles d'équilibre. A partir des années 1990, on assiste à un changement de la nature de l'aménagement du territoire : sa priorité devient « *d'organiser l'intervention publique de sorte qu'elle induise un développement économique et social* » plutôt que « *de penser une meilleure répartition spatiale des hommes et des activités dans un contexte de croissance* » (Mazet 2000, p. 2). Elle a donc comme vocation l'articulation de plusieurs secteurs d'action publique pour penser un schéma global sur un territoire, dont les objectifs sectoriels seront ensuite déclinés à l'échelle métropolitaine et à de plus petites échelles : ce qui, au vu des évolutions politiques économiques et sociales précédemment évoquées, devient un véritable défi (Dubois 2009).

Afin de permettre un développement économique et social, plusieurs outils sont à la disposition des gouvernants en matière d'aménagement du territoire, que ce soit à l'échelle locale dans les régions et les intercommunalités, ou au sein de l'Etat.

Le document de référence en matière d'aménagement du territoire en Ile-de-France est le Schéma Directeur d'Île-de-France (SDRIF)¹³. Document d'urbanisme prescriptif, il planifie à 25 ans l'orientation stratégique de l'aménagement du territoire et du développement francilien en définissant le nombre de construction de logements, les lignes de transport public à rénover ou à construire, les zones du territoire privilégiées en matière de développement économique. Il s'agit donc d'un document qui présente un projet politique pour le territoire francilien en définissant et en hiérarchisant des priorités, en proposant une vision prospective du territoire régional. Ce schéma est élaboré par le Conseil régional d'Ile-de-France pour la première fois en 2004, après un transfert de cette compétence par l'Etat qui a élaboré et mis en œuvre les précédents schémas. Cette capacité à penser et mettre en œuvre un schéma d'aménagement témoigne d'une montée en puissance de l'acteur régional dans la décennie 2000.

Par ailleurs, de multiples projets, à des échelles micro- et méso-locales participent de l'aménagement du territoire francilien, en s'inscrivant dans les objectifs du SDRIF. Tous les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme aux échelons départementaux, intercommunaux et communaux doivent en effet respecter le SDRIF (SCOT, PLU/POS ou encore PDU). Mais les gouvernements locaux disposent d'une marge de manœuvre à l'intérieur des objectifs généraux. Ils peuvent par ailleurs peser dans les négociations du SDRIF.

En situation de monopole pour les politiques d'aménagement du territoire jusque dans les années 1970, l'État se retire peu à peu des politiques d'aménagement du territoire. Avec la décentralisation de 1982-1983, l'Etat a été et s'est marginalisé (Giblin, Papin et Subra 2001, p. 44). La figure d'un *État subsidiaire* (Mazet 2000, p. 40) qui doit repenser sa façon d'agir (privilégier la négociation institutionnalisée, agir par contrat, etc.) apparaît. Différents acteurs politiques se disputent en effet les compétences en aménagement du territoire et contribuent à renforcer le poids des enjeux dans ce domaine.

¹³ Les versions précédentes de ce schéma directeur ont été dans l'après-guerre le PADOG de 1960, le SDAURP de 1965, le SDAURIF de 1976 et le SDRIF de 1994.

En matière d'aménagement du territoire, l'ordre institutionnel francilien¹⁴ est donc extrêmement complexe dans la mesure où il compte de multiples institutions impliquées dans la définition et la régulation de l'aménagement. Le Conseil régional d'Ile-de-France (CRIF) dispose de plus en plus de compétences en matière d'aménagement du territoire puisqu'il peut réviser son schéma d'aménagement, le SDRIF, à partir de 1995 : la révision du schéma est lancée en 2004¹⁵, et un projet de SDRIF est adopté par le CRIF en février 2007. Le Conseil régional obtient par ailleurs la gestion du Syndicat des Transports Francilien (STIF) en 2006, ce qui lui donne un rôle central dans la coordination des politiques de transports publics à l'échelle régionale. Les communes (1281 en Ile-de-France) sont des acteurs majeurs des politiques d'aménagement du territoire dans une agglomération dense comme l'agglomération parisienne puisque tous les choix en matière d'aménagement nécessitent leur accord dès lors qu'ils ont un impact sur leur territoire (elles disposent ainsi de la compétence de délivrance des permis de construire). Les maires sont associés à la réflexion : la révision du SDRIF a été l'occasion de créer des ateliers territoriaux pour les maires (2005-2007), la Conférence métropolitaine (2006-2008) est un lieu qui pense l'aménagement du territoire et est un lieu de débat par et pour les maires...¹⁶. Les communes sont représentées dans les intercommunalités à fiscalité propre dont certaines sont puissantes comme Plaine Commune, ou dans de grands syndicats intercommunaux comme le SIPPEREC pour la distribution d'électricité, le SEDIF pour l'alimentation en eau potable, le SIAAP pour l'assainissement et le SITCOM pour les déchets.

Tous ces acteurs et institutions coexistent sur un territoire totalement urbanisé dans lequel les mobilités sont importantes. Il existe donc une forte interdépendance entre les acteurs publics et notamment entre les collectivités locales, mais la

¹⁴ L'ordre institutionnel se construit dans les relations entre institutions et dans la perception que les individus ont de ces relations (Lagroye et Offerlé (eds.) 2011, p. 26).

¹⁵ C'est la première fois que le Conseil régional est chargé de la révision et de l'adoption de ce schéma. La révision du SDRIF est en effet jusqu'en 1995 une mission de l'Etat. C'est la loi Pasqua du 2 février 1995 qui permet à la Région de décider de son schéma directeur. Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire à cette date (1993-1995), Charles Pasqua est en 1994, lors de l'adoption du SDRIF, également Président du Conseil départemental des Hauts-de-Seine et s'oppose, comme l'ensemble des conseils départementaux au document proposé par l'Etat.

¹⁶ Nous ne mentionnons pas ici les départements qui, en matière d'aménagement du territoire, ne disposent que de compétences localisées et ne peuvent produire de documents d'orientation stratégiques. Les sept départements franciliens (hors Paris qui est à la fois une commune et un département) jouent un rôle cependant dans les enjeux d'aménagement du territoire (dans l'élaboration du SDRIF par exemple) et par le biais des jeux politiques.

fragmentation a pour conséquence une difficulté à « *identifier une institution dotée de la légitimité et des ressources politiques (budget, expertise technique, administrative, capacités normatives...), agrégeant les demandes des acteurs collectifs et individuels et y répondant par des politiques publiques adaptées sur des territoires pertinents* » (Jouve et Lefèvre 2002, p. 13). Autour d'opérations d'aménagement du territoire de plus ou moins grande envergure, va donc se mettre en place une coordination entre acteurs publics et privés. Tandis que la planification urbaine dans les décennies 1960 et 1970 est structurée par des « *modes de coordination et de mise en cohérence par des opérateurs urbains de type hiérarchique (le règlement, le document opposable aux tiers, la légitimité de l'élu et de l'expert)* » (Pinson 2009, p. 15), la mise en place de projets qui se développe par la suite semble « *articuler ces régulations hiérarchiques avec ces modes de coordination recourant à la confiance, aux partages d'un certain nombre de valeurs, d'une identité* » (*Ibid.*, p. 16). Ces projets pour le territoire peuvent s'inscrire dans un méta-projet qui est un cadre global d'action : il « *est constitué de l'ensemble des grands principes fixant un horizon, donnant un souffle à l'action permettant à la fois de mobiliser des réseaux d'acteurs urbains et de cadrer leurs interactions* » (*Ibid.*, p. 175). Ce méta-projet est ensuite décliné dans des projets concrets : ils « *constituent l'ensemble des procédures, documents formels et moments d'opérationnalisation qui permettent la mise en œuvre des principes du méta-projet et qui permettent également aux acteurs de découvrir de nouvelles opportunités et de nouvelles contraintes* » (*Ibid.*). L'élaboration d'un méta-projet est donc une première étape de coordination et d'élaboration d'objectifs convergents entre tous les acteurs de l'aménagement. La révision du SDRIF à partir de 2005, puis l'action du Secrétariat d'Etat au développement de la région-capitale chargé de penser un projet d'aménagement et de développement économique pour la métropole francilienne (2008-2010) s'inscrivent dans cette dynamique : le Grand Paris est en 2008 un problème public mis à l'agenda gouvernemental, et tous les acteurs publics et les institutions participent à sa définition¹⁷.

¹⁷ Ce Secrétariat d'Etat est une administration de mission sous l'autorité du Ministère de l'Énergie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire puis du Premier ministre, entre 2008 et 2010. Le Secrétaire d'Etat Christian Blanc est chargé de cette mission qui aboutit à la loi du 3 juin 2010 créant un réseau de transport public du Grand Paris.

La politique d'aménagement du territoire comporte une dimension stratégique et symbolique forte. Elle devient une politique institutionnelle et non plus fonctionnelle : « *aménager le territoire, c'est changer la société* », comme l'affirme un haut fonctionnaire de la DATAR en 1974¹⁸. En effet, reposant sur un fondement territorial, elle est censée permettre la régulation de tout un ensemble de politiques publiques, qui dépendent de façon plus ou moins forte de son encadrement. Que ce soit en matière de développement économique, de réduction des inégalités territoriales, de prise en compte de l'environnement, de qualité de vie, l'aménagement du territoire doit permettre la résolution des blocages dans la régulation politique.

Cette dimension institutionnalisante de l'aménagement du territoire est particulièrement prégnante dans les capitales. L'urbanisme, l'action de l'Etat sur son territoire, est ainsi un révélateur des valeurs qu'un Etat souhaite véhiculer (Fauve 2013)¹⁹. Les grands projets urbains, comme la mise en œuvre du réseau de transport Grand Paris Express dans la métropole parisienne dans les années 2010, sont l'expression d'une sémiosphère, du sens et des signes de l'Etat pour reprendre les expressions de Claude Raffestin (Raffestin, in Taylor, Lengellé et Andrew 1993). En effet, les grandes puissances ont toujours été en compétition. La vitrine symbolique de cette puissance est leur capitale, reflet de leur hégémonie dans les domaines économique, politique ou encore artistique. Paris est l'archétype de cette représentation glorieuse d'une nation. Ville touristique par excellence, elle est le témoin de la puissance culturelle, politique, économique, passée ou actuelle de la France. Plusieurs métropoles se disputent aujourd'hui les premières places, que ce soient New York, Londres, Tokyo ou encore Pékin. Jean-Marc Offner parle d'une « *concurrence déclarée entre métropoles mondiales qui relance les interrogations sur les performances institutionnelles de la région parisienne*⁴⁵ ». Cette mise en concurrence des grandes métropoles mondiales, mais aussi des métropoles plus petites, s'inscrit dans des pratiques, des représentations généralisées à l'échelle de l'Etat et des grandes organisations internationales : les labels, les classements internationaux, les attributions de compétitions sportives témoignent de ce prisme compétitif dans la façon dont les relations entre villes sont appréhendées par les villes et par les Etats (Epstein

¹⁸ Propos tenus par Jérôme Monod, cités par Yves Déloye, « Chapitre 1. L'aménagement du territoire en débat. L'imaginaire d'une politique publique », dans (Gaxie (ed.) 1997), p.23.

¹⁹ Adrien Fauve montre ainsi comment le régime politique autoritaire du Kazakhstan a procédé à Astana dans les années 2000.

2013). A Paris, le cas de l'attribution des Jeux Olympiques a été un révélateur de cette concurrence. Londres et Paris étaient au coude à coude en 2005 pour l'organisation des Jeux Olympiques de 2012 : Londres l'a emporté et Paris n'a cessé dès lors de se questionner sur les raisons de cet échec économique, politique, et surtout symbolique. Pourtant, la singularité de l'aménagement de la capitale par rapport aux autres métropoles d'un pays doit être aujourd'hui relativisée, car les signes d'une banalisation de la capitale se multiplient. Les grands projets urbains mis en œuvre en Ile-de-France ne sont pas si différents de ceux mis en œuvre dans les autres villes françaises, importance du budget mise à part. Il semble ainsi que l'Etat a de moins en moins la capacité à affirmer sa singularité dans sa capitale (Moore Milroy Beth, in *Ibid.*, p. 85).

L'aménagement des métropoles s'inscrit dans ces changements importants, dans un contexte institutionnel mouvant (Salet, Thornley et Kreukels (eds.) 2003, p. 14).

Réformer les institutions

La recherche d'une meilleure coordination peut également provenir d'une politique institutionnelle réformatrice²⁰ des gouvernements urbains ayant pour objectif une plus grande efficience de l'architecture politico-administrative en réorganisant les conditions de la coopération entre acteurs, en créant et/ou supprimant un échelon d'action publique et en redistribuant les compétences entre chacun de ces échelons. Un débat théorique porte sur la structure du gouvernement urbain la plus pertinente dans un premier temps, et un autre sur l'insertion de ce gouvernement urbain dans un environnement de plus en plus concurrentiel et fragmenté dans un second temps²¹. La question posée par les acteurs et les chercheurs est de savoir comment agencer les

²⁰ Jean-Louis Quermonne distingue trois types de politiques institutionnelles : les politiques constitutives, réformatrices et régulatrices. Les politiques réformatrices qui font l'objet de ce paragraphe ont pour objectif de « développer, transformer ou réformer des institutions existantes » : elles sont constituées des politiques de révision constitutionnelles ou des politiques de réforme administrative (comme par exemple les politiques de décentralisation et de déconcentration). Par ailleurs, les politiques constitutives « visent à créer et à engranger (parfois à restaurer) des institutions (et des régimes politiques) » : elles peuvent être constitutionnelles, administratives ou encore jurisprudentielles. Enfin, les politiques régulatrices sont les politiques publiques ayant « pour objet principal la production de normes ou de statuts » (Quermonne 1985).

²¹ Pour des propos plus détaillés sur ce courants théoriques, voir les travaux de Mariona Tomas (Kübler et Tomàs 2010), Daniel Kübler et Willem Salet (Salet, Thornley et Kreukels (eds.) 2003) ainsi que ceux de Hank Savitch (Savitch 2007; Kantor et al. 2011; Kantor et Savitch 2010).

différents échelons d'action publique : faut-il les fusionner, les redécouper, repenser la répartition des compétences ?

Réformateurs et Public choice

Deux courants de pensée se sont affrontés dans un premier temps sur le design institutionnel le plus adéquat pour gouverner la ville : les réformateurs métropolitains et les défenseurs de la fragmentation (Estèbe 2008; Kübler et Tomàs 2010)²². Les défenseurs de la fragmentation, proches de l'école du *Public Choice*, préfèrent conserver le *statu quo* : l'équité et l'efficience peuvent être atteintes dans la compétition entre les communes, les habitants et les entreprises allant s'installer là où le « panier de services » offert correspond le mieux à leurs attentes. Les réformateurs métropolitains pensent quant-à eux qu'une réforme territoriale est nécessaire (sous la forme d'une loi nationale), dont l'objectif d'une meilleure efficacité de l'action publique doit être atteint grâce aux économies d'échelles attendues. Ce courant est surnommé *Gargantua* par ses opposants car la métropole est censée « engloutir » tous les niveaux infra-nationaux, la réforme territoriale passant bien souvent par la création d'un niveau de gouvernement métropolitain (ou régional). Ces politiques institutionnelles visant à construire un gouvernement urbain sont, jusqu'à la décennie 2000, le fait de l'Etat central, dans une logique *top-down* (Jouve et Lefèvre 1999a, p. 840)²³. Pour autant, ces réformes créant un échelon métropolitain en essayant de concilier une rationalité fonctionnelle et la dimension démocratique du gouvernement urbain ont été critiquées : les nouvelles institutions rencontraient en effet des difficultés à répondre aux enjeux sectoriels et souffraient d'un déficit de légitimité démocratique (*Ibid.*, p. 841). Par ailleurs, alors que la fragmentation dépasse le seul cadre institutionnel mais concerne aussi les secteurs économiques et sociaux, une autorité métropolitaine doit toujours « ancrer le leadership dans une coopération très poussée entre les différents acteurs métropolitains et l'équilibre des pouvoirs change en définitive très fortement en fonction des sujets arbitrés » (Gilli 2007, p. 93).

²² Pour une présentation plus détaillée de ces deux courants, voir *Gouverner la ville mobile* de Philippe Estèbe dont un chapitre propose une lecture claire et précise des enjeux démocratiques sous-tendus par chacune de ces approches (Estèbe 2008).

²³ Il y a là un changement majeur dans la réforme institutionnelle puisqu'émergent dans la décennie 2000 des initiatives *bottom-up* de transformation institutionnelle dans les métropoles, que ce soit à Nantes-Saint-Nazaire ou encore dans l'agglomération parisienne comme nous le montrerons.

Néo-régionalisme et changement d'échelle

A partir des années 1990, ces deux courants initiaux ont été élargis et affinés dans des controverses scientifiques plus récentes. Un troisième courant, le *new regionalism*, déplace le problème institutionnel en insistant sur l'importance de la coordination entre institutions publiques d'une part, et entre secteur public et secteur privé d'autre part, quelle que soit la structure institutionnelle métropolitaine, dans le contexte de la globalisation économique (Balme (ed.) 1996). Les néo-régionalistes défendent l'idée que les métropoles doivent être gouvernées par des coalitions d'acteurs publics et privés réunis dans des structures souples. Comme l'indique Christian Lefèvre, ces coalitions d'acteurs n'ont pas pour objectif la gouvernance globale de la métropole mais « *la résolution de problèmes spécifiques* » : « *gouverner la métropole implique alors l'établissement d'instruments, de mécanismes et de dispositifs de gouvernance à géométrie variable et multi-acteurs où les collectivités publiques n'ont pas toujours le rôle central* » (Lefèvre 2009, p. 60). Dans la plupart des métropoles, des coopérations se mettent ainsi en place entre les différents échelons institutionnels : conférences métropolitaines à Turin, intervention d'entreprises municipales à Rome, intervention d'opérateurs ou d'établissement publics partenariaux avec la *Metropolitan Transport Authority* à New York, coopération entre acteurs publics et privés avec le Conseil économique et social de la Communauté autonome de Madrid, le *Progetto Roma*, la *London Developpement Agency* ou encore la *New York Public Benefit Corporation*.

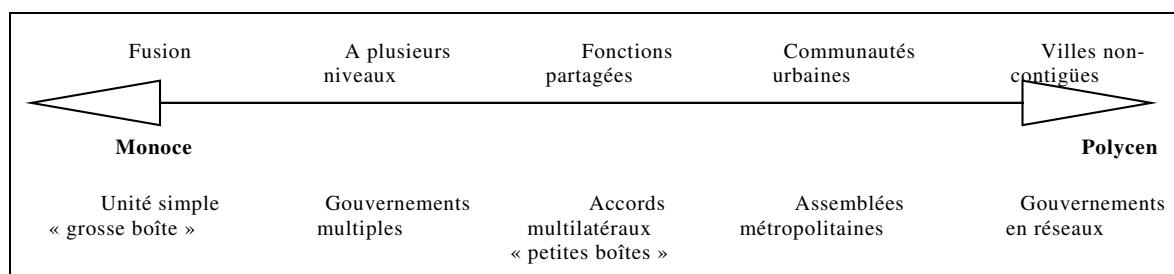
Et enfin un dernier courant, *rescaling and reterritorialisation*, provenant du précédent, met en avant l'idée que la question urbaine devient une question d'échelles (Brenner 2000). Face à la globalisation économique, les territoires étatiques se recomposent autour des métropoles (Brenner 2004). Pour Neil Brenner, la globalisation (qu'il aborde comme un nouveau stade du capitalisme), incite les Etats à délaisser l'échelle nationale comme échelle exclusive ou même principale d'action, au profit de l'échelle métropolitaine (et/ou régionale), les métropoles constituant le *spatial fix* du capitalisme (Brenner 1999).

Dans la mesure où la gouvernance urbaine repose principalement sur des accords entre privé et public, celle-ci est fragilisée par la mobilité toujours plus grande des firmes, du capital et des emplois. La concurrence entre villes s'accroît pour attirer des capitaux et une main d'œuvre de plus en plus mobiles (Savitch 2007). Le changement

d'échelle devient un levier utilisé par les pouvoirs publics pour canaliser les contraintes de la globalisation. Il doit permettre aux villes, surtout les plus grandes et les plus puissantes d'entre elles, qui sont en compétition au niveau mondial, d'acquérir les ressources nécessaires en matière d'information et de finances, alors que les grandes multinationales sont toujours plus dotées dans ces deux domaines. L'objectif du *rescaling*, quel que soit le type de dynamique choisi, est en effet de faciliter la production d'infrastructures publiques (réseaux de transports et de communication) permettant d'assurer la compétitivité de la métropole face aux autres villes de taille et de structure similaire. Paris est davantage en compétition avec les autres villes de taille mondiale, les *global cities* comme Londres, Tokyo ou encore New York, qu'avec les villes plus petites de son aire nationale ou régionale comme Lyon ou Berlin.

Quelles sont alors les solutions institutionnelles à la disposition des gouvernants pour changer d'échelle dans les grandes métropoles ? Cinq dynamiques peuvent être présentées ici, des modèles les plus intégrés aux dispositifs plus souples : la fusion des villes, un gouvernement multi-niveaux, les communautés urbaines, une coopération partagée à l'échelle métropolitaine, une coopération entre métropoles sur un territoire discontinu (*Ibid.*)²⁴. Le modèle « fusion de villes » est le plus monocentrique, c'est-à-dire qu'il comporte un gouvernement unique, centralisé, sur un grand territoire (« grande boîte »). A l'opposé, le modèle polycentrique des villes non-contigües comporte des gouvernements multiples, avec de nombreux centres de pouvoir, sur des territoires plus petits ayant une influence sur un espace plus vaste (« petites boîtes ») (*Ibid.*, p. 148).

Figure 1 - Un continuum des types de dynamiques institutionnelles (tableau issu de Savitch 2007, 149)



²⁴ Ces dynamiques institutionnelles proviennent de lois mais aussi de dispositifs plus informels comme la coopération sans cadre législatif.

Chacun des cinq modèles de changement d'échelle peut alors avoir un impact différencié en fonction de la configuration institutionnelle et politique de la ville concernée. Les modèles les plus polycentriques et flexibles, et particulièrement ceux de la coopération, des communautés urbaines et des villes non contigües, sont ceux qui semblent être les plus efficaces (*Ibid.*, p. 163)²⁵. Même s'il paraît peu probant de prévoir une efficacité à tel ou tel changement d'échelles qui reste un « *outil inconstant* » dans la mesure où bien évidemment il ne produit pas inéluctablement les effets escomptés (Savitch 2007, p. 163).

Certains de ces dispositifs de coopération ont été mis en œuvre en France. Le premier est le modèle des communautés urbaines créé en 1966²⁶, qui reste jusqu'en 2010 la forme la plus intégrée de coopération intercommunale en France. La France se dote donc dans les décennies 1990 et 2000 de structures juridiques sensées faciliter la coopération à l'échelle urbaine : on voit alors émerger, de façon timide, une prise en compte juridique du fait urbain (Caillosse 2010). La loi du 16 décembre 2010 propose deux innovations censées faciliter le changement d'échelle : d'une part un statut nouveau, la métropole, qui reçoit un accueil très mesuré (la ville de Nice seulement décidant de l'adopter) ; d'autre part la création de pôles métropolitains qui correspondent au modèle des villes non contigües²⁷.

La réforme des institutions dans les aires urbaines constitue un véritable défi démocratique, dans ses aspects représentatif et participatif : la démocratie locale est plus que jamais à l'épreuve au 21^{ème} siècle, le *Grand Paris* en constitue un exemple frappant.

²⁵ Les travaux de Savitch montrent que le « *changement d'échelle flexible et polycentrique* » est le plus prometteur aujourd'hui car il permettrait « *aux villes d'accumuler des ressources, de tirer parti de leurs avantages comparatifs et de former des alliances mutuellement bénéfiques* » tout en étant adapté au fonctionnement du marché mondial qui est également un « *processus diffus et autorégulateur* » (*Ibid.*, p. 163). L'auteur estime que les modèles de la coopération liée, des communautés urbaines et des villes non contigües sont les plus à même de produire des résultats dans ce contexte. Mais il reconnaît en 2007 que les exemples d'utilisation de ces modèles sont trop peu variés pour avancer des conclusions.

²⁶ Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966.

²⁷ Sur la réforme territoriale du 16 décembre 2010, voir le dossier de la *Revue Française d'Administration Publique* dirigé par Gérard Marcou et consacré à l'analyse de la réforme territoriale de 2010 (Pissaloux et Supplisson 2011; Marcou (ed.) 2012).

Réformer les institutions pour mieux aménager, ou l'inverse ?

La question du meilleur gouvernement pour l'Ile-de-France est étroitement reliée à celle de l'aménagement du territoire. Michel Franc et Jean-Pierre Leclerc écrivaient déjà en 1977, dans leur étude des institutions de la région parisienne, que toute étude sur ce sujet devait envisager deux volets essentiels : la « *volonté administrative de trouver les instruments nécessaires à la solution des problèmes d'aménagement d'une agglomération multimillionnaire* » et par ailleurs le « *souci politique de ne pas accuser le particularisme parisien et par conséquent d'aligner Paris et sa région sur le droit commun des institutions régionales* » (Franc et Leclerc 1977, p. 15). Le premier de ces deux points concernant l'articulation entre la question de l'organisation institutionnelle et la politique d'aménagement du territoire mérite d'être développé²⁸. Car en Ile-de-France, les questions techniques d'aménagement du territoire, les projets urbains, sont intimement liés à la question de la gouvernance : loin de fonctionner de façon cloisonnée, les réflexions sur ces deux aspects vont de pair (Gilli et Offner 2008). Depuis les années 1960, l'enjeu institutionnel devient « *un enjeu majeur de la politique d'aménagement du territoire* » dans la mesure où l'on pense qu'une réforme des institutions est un levier de la politique d'aménagement du territoire (Déloye 1997, p. 47). Gouverner, c'est pouvoir agir sur le territoire, pouvoir produire des politiques publiques. Les institutions donnent un cadre à l'action collective, qui peut faciliter ou complexifier sa mise en œuvre : réformer les institutions, c'est essayer de rendre plus facile, plus fluide la décision et la mise en œuvre de l'action publique grâce à la promotion de la flexibilité, du partenariat, du volontariat, de la négociation (Jouve et Lefèvre 1999a, p. 838).

Il est alors intéressant de regarder le lien entre l'élaboration de documents stratégiques d'aménagement et les réformes de la gouvernance territoriale permettant la prise de décision : d'un côté comme de l'autre, il s'agit de favoriser la coordination qui revêt trois dimensions (Tableau 1) : une dimension spatiale, une dimension fonctionnelle et une dimension sectorielle²⁹ (Salet, Thornley et Kreukels (eds.) 2003).

²⁸ Le deuxième point soulevé par Franc et Leclerc concerne l'inclusion des institutions franciliennes dans le droit commun. Et sur cet aspect, les récents développements du débat sur la réforme territoriale vont dans le sens d'une adaptation des institutions aux territoires (métropole ad hoc à Marseille, collectivité territoriale métropolitaine à Lyon, métropole ad hoc à Paris). Nous reviendrons sur cette question dans la deuxième partie car elle est symptomatique d'une évolution du droit.

²⁹ Les auteurs définissent (Salet, Thornley et Kreukels (eds.) 2003, p. xiii) :

- la dimension spatiale de la coordination comme un moyen de « *s'assurer que les différents niveaux d'une politique publique, du niveau national au niveau local en passant par les niveaux régional et métropolitain soient cohérents entre eux. Les politiques publiques locales à l'intérieur de l'échelon métropolitain doivent aussi être intégrées* ».

Tableau 1 - Les dimensions spatiale, fonctionnelle et sectorielle de la coordination en matière d'aménagement du territoire en Ile-de-France

Période Coordinati on	2001-2007	2007-2012
Spatiale	Mise en place avec la révision du Schéma directeur par la Région Ile-de-France : coordination Etat/région Tentative de coordination Ville de Paris/région	Reprise en main de la coordination spatiale par l'Etat avec la création du Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale en 2008
Fonctionnelle	Passé par un schéma d'aménagement, le SDRIF, géré par le Conseil régional, qui fixe des objectifs en matière de développement économique, de construction de logements, de rénovation et amélioration du réseau de transports publics, etc.	Conflit entre schéma régional et projet beaucoup plus restreint du SEDRC
Sectorielle	Existe par la révision du SDRIF à partir de 2005 : débats avec le secteur privé et la société civile	Evolution de la coordination avec l'apparition de nouveaux acteurs comme la SGP dans le domaine du transport dès 2010, et la montée en puissance des milieux économiques à partir de 2010

Faut-il réformer institutionnellement ? Tout en étant inséré dans des coalitions, les acteurs cherchent à coordonner leur action dans le processus de planification. La planification dans ce cadre devient un instrument de gouvernance, et un moyen autant qu'une fin. Barcelone et Turin sont des exemples de métropoles fonctionnant ainsi (Lefèvre 2009, p. 61-63). La recherche d'une meilleure coordination entre secteurs, entre échelons d'action publics et entre domaines fonctionnels d'action publique peut donc passer par une réforme institutionnelle. Mais elle peut aussi passer par la définition d'un projet urbain, projet décrit dans le schéma d'aménagement prescriptif, le SDRIF. La question qui se pose alors, selon les mots de Marc Wiel, est de savoir s'il faut « *réorganiser les institutions pour pouvoir réaliser un schéma d'aménagement, ou est-ce l'inverse ? N'y a-t-il pas une nouvelle façon de faire un schéma qui préfigure une nouvelle architecture institutionnelle ?* » (Orfeuil et Wiel 2012, p. 26). En d'autres termes, faut-il réformer les institutions pour mieux aménager ou faut-il aménager pour permettre la réforme ? L'analyse du cas francilien montre une certaine interdépendance de la politique d'aménagement du territoire et de la politique

-
- la dimension fonctionnelle de la coordination : « *les différentes façons d'utiliser l'espace ainsi que les activités qui interagissent et sont combinées dans une stratégie doivent être liées, comme par exemple le logement, le transport, le développement économique et le développement durable* ».
 - et enfin, la dimension sectorielle : « *les objectifs et les ressources des secteurs publics, privé et associatif doivent être coordonnés afin de maximiser la cohérence de la politique d'aménagement du territoire et faciliter sa mise en œuvre* » (notre traduction).

institutionnelle réformatrice qui sont mobilisées tour à tour pour agir à la fois sur les institutions, sur leur coordination, et sur les politiques publiques mises en place.

Pour autant, les réformes institutionnelles qui créent un échelon métropolitain ont-elles un impact sur la coordination des politiques d'aménagement du territoire (Salet, Thornley et Kreukels (eds.) 2003) ? Car « *le génie des territoires est à la fois celui de l'ingénierie, de l'outil stratégique, et celui de la magie des contingences* » (Offner 2006)³⁰. Alors même que « *les contradictions de l'édifice institutionnel trouvent sans doute moins leur origine dans l'imperfection des lois que dans les conséquences nécessaires d'un état de fait* » (Gaxie 1997, p. 295), « *le sentiment de l'inadaptation, voire de la crise, de l'organisation institutionnelle est largement répandu* » (*Ibid.*, p. 271). Malgré leur apparente inefficacité, les débats sur la réforme territoriale, en rebattant les cartes comme l'écrit Jean-Marc Offner, ont pour conséquence malgré tout de faire état de la complexité du territoire (la diversité territoriale, les incohérences) et favorisent ainsi le changement et l'innovation³¹. Sans trancher le débat sur l'efficacité des réformes territoriales, il faut insister sur les effets de croyance en l'efficacité des politiques réformatrices, que ce soit dans le discours des organisations internationales comme l'OCDE³², ou dans les discours nationaux.

En Ile-de-France, le changement d'échelle et l'aménagement du territoire par le projet ont été envisagés conjointement dans la décennie 2000, dans les processus de débat et de réforme menés par la Ville de Paris, le CRIF et l'Etat. Mais la hiérarchie des

³⁰ Il faut en effet se prémunir d'une approche trop rationaliste où chaque événement procède d'une cause unique, dont les acteurs auraient pleinement conscience : « *ces aides à l'action que constitue le « remue-ménage » territorial procèdent-elles d'exercices planifiés ou d'effets de système ? S'agit-il d'un jeu conscient ou d'heureuses conséquences inattendues ?* » (Offner 2006).

³¹ Comme l'écrit Jean-Marc Offner : « *Dans la diversité de ses frontières (plus ou moins poreuses), de ses niveaux (emboîtés ou en mille-feuilles), de ses échelles (articulées ou amalgamées), de ses métriques (euclidiennes ou non), de ses principes de proximité (entre contiguïté et connexité), de ses tectoniques (de la diffusion à la rupture), de ses maillages et de ses réseaux (hiérarchisés, homogènes, capillaires...), le territoire accumule sous-systèmes, codes et connexions. Inhérents au changement et à l'innovation, les processus d'interférence – d'autres diraient surcodage, hybridation, transcodage, passage, traduction, intermédiation – y trouvent forcément un terreau fertile. En cela, il s'avère fructueux de « rebattre les cartes » locales* » (Offner 2006).

³² Les différents travaux de l'OCDE défendent l'idée que la réforme de la gouvernance a un impact sur les politiques publiques, sur la performance économique, sur le bien-être des citoyens et sur les résultats en matière environnementale dans les aires métropolitaines. Plus la gouvernance permet la coordination des politiques publiques entre les différents échelons et entre les secteurs, plus les effets sont importants dans les secteurs mentionnés ci-dessus. L'OCDE insiste sur le fait que la fragmentation institutionnelle provoque des problèmes de coordination qui impliquent la recherche d'une gouvernance métropolitaine. Mieux intégrer la politique d'aménagement du territoire et la politique de transport, qui constituent parmi les politiques les plus importantes à la charge des gouvernements métropolitains dans les pays de l'OCDE, provoquerait une croissance économique plus forte et de meilleures conditions de vie pour les habitants (OCDE 2015).

problèmes traités par ces trois institutions montre une suprématie des enjeux d'aménagement du territoire (Tableau 2). Peut-on en déduire que les discours sur la nécessité d'une création d'une communauté urbaine sont seulement des effets d'annonce ? La question de la réforme soulève des enjeux politiques et des concurrences institutionnelles telles qu'elle est maniée avec précaution par les promoteurs de l'idée *Grand Paris*.

Tableau 2 - Réforme institutionnelle et aménagement du territoire dans les trois processus du *Grand Paris* (2001-2012)

Institution	Processus	Date	Hiérarchie des problèmes traités
Ville de Paris	Politique de coopération entre élus locaux dans la proche banlieue parisienne (première phase)	2001-2006	1. Aménagement du territoire 2. Réforme de la gouvernance métropolitaine
Région Ile-de-France	Révision du schéma d'aménagement (SDRIF) de la région-capitale	2004-2007	1. Aménagement du territoire
Etat	Projet urbain et réforme de la gouvernance du Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale	2008-2010	1. Aménagement du territoire 2. Réforme de la gouvernance métropolitaine

La politique de coopération de la Ville de Paris initiée en 2001 avec les maires des communes proches se concrétise entre 2006 et 2008 par la mise en place d'une conférence métropolitaine, réunion informelle d'élus locaux pour débattre des enjeux d'aménagement du territoire que rencontrent tous les édiles. Envisagées dans un premier temps comme étant micro-locales (aménager une passerelle au-dessus du boulevard périphérique, penser l'aménagement de friches à la lisière de Paris, etc.), les questions d'aménagement prennent peu à peu une ampleur plus importante (transport dans l'agglomération, développement économique, logement). La question de la réforme institutionnelle est laissée de côté, car jugée trop clivante et risquant d'empêcher la mise en place de la coopération. Le deuxième processus lié au *Grand Paris* est la révision du schéma directeur d'Ile-de-France par le Conseil régional dès 2004, pour réviser les objectifs jugés dépassés du Schéma de 1994. L'objectif principal de la démarche est donc de penser l'aménagement du territoire francilien. Pour autant, la question de la gouvernance métropolitaine va également être prise en charge par le

Conseil régional à partir de 2008 dans la mesure où les initiatives concurrentes de la Ville de Paris et de l'Etat sont autant de menaces envers le leadership naissant du Conseil régional en matière d'aménagement du territoire. Ce dernier doit à ce titre se positionner dans le débat car l'émergence d'un échelon métropolitain viendrait directement le concurrencer. Le troisième processus vient en effet de l'Etat : le Président de la République évoque, quelques semaines après sa prise de fonction, l'idée d'une communauté urbaine incluant Paris, et affirme la nécessité pour l'Etat de participer, avec les élus locaux, à la définition des choix d'aménagement. Ces déclarations, suivies de la création du Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale en 2008 pour penser un projet d'aménagement et une réforme de la gouvernance, remettent au centre des débats naissants sur le *Grand Paris* la question de la réforme institutionnelle, que les élus locaux évitaient soigneusement jusque-là.

La querelle de légitimité entre l'Etat et les élus locaux dans les villes met en lumière le jeu de dupes de la décentralisation en Ile-de-France. L'Etat fait *comme si* il s'était désengagé de l'aménagement du territoire en Ile-de-France, les élus locaux font *comme si* ils pouvaient décider seuls. Or, l'analyse de la question du *Grand Paris* dans la décennie 2000 sous l'angle d'une configuration territoriale (culture politique locale, apprentissage institutionnel et leadership³³) (Elias 1997, p. 71; Négrier 2005) met en lumière le rôle essentiel de l'Etat comme stratégie, et les limites des élus locaux dans leur capacité à décider. Certes, l'Etat ne peut plus agir en Ile-de-France sans les élus locaux qui peuvent bloquer toute réforme institutionnelle. Pour autant, il garde un pouvoir d'impulsion et d'attribution de ressources déterminant et sans son soutien, les dynamiques en faveur de la création d'un échelon métropolitain ne fonctionnent pas³⁴. Il ne renonce pas entièrement à son rôle de planificateur (Marcou 2010), qui plus est

³³ Bien souvent utilisée dans les travaux sur la gouvernance urbaine, cette notion n'en est pas moins rarement définie : Olivier Borraz propose d'insister sur deux aspects de la notion : avec tout d'abord une « conception plurielle du leadership » et deuxièmement une « capacité du leadership à assurer une coordination ainsi qu'à insuffler des valeurs dans un espace politique en transformation ». « L'analyse du leadership permet d'analyser la manière dont un processus est porteur de sens et de capacités de coordination : pour ses membres mais aussi pour l'ensemble de la communauté concernée. C'est par les leaders que s'opère la définition d'un cadre commun qui à la fois donne des repères et des prescriptions aux membres de la communauté, tout en les inscrivant dans un contexte plus large qui contribue à leur donner du sens, une historicité » (Borraz 2003).

³⁴ « À chaque fois que l'Etat a refusé d'octroyer aux entrepreneurs politiques métropolitains légitimité et/ou ressources budgétaires, les initiatives locales se sont essoufflées, voire ont disparu, notamment sous l'effet de la concurrence d'acteurs publics et privés qui sont présents à d'autres niveaux décisionnels que le niveau métropolitain en gestation et peu désireux de voir remettre en question un ordre politique local qu'ils ont façonné et dont ils tirent avantage » (Jouve et Lefèvre 1999a, p. 849).

dans une Région hautement stratégique comme l'Île-de-France. A Paris, l'Etat ne porte pas la création d'un échelon métropolitain dans la période étudiée, malgré une mise à l'agenda gouvernemental de la question de la gouvernance francilienne en 2008.

Il est ainsi particulièrement intéressant de comprendre comment la fragmentation institutionnelle, économique et sociale et les mutations qu'elles engendrent dans le gouvernement et l'aménagement d'une région-capitale ont été prises en charge par les acteurs publics en Ile-de-France. Cette étude s'intéresse à Paris car, si les mutations précédemment décrites touchent toutes les métropoles, elles ont un impact particulier dans les grandes métropoles mondiales où les enjeux démographiques, économiques, sociaux, de pouvoir, sont démultipliés. La relation particulière entre l'Etat et sa capitale est également une façon intéressante d'analyser les recompositions de l'Etat.

Il s'agit donc d'étudier dans cette thèse les changements opérés dans la gouvernance en Ile-de-France entre 2001 et 2012, les acteurs qui sont à l'origine de ces changements, comment et pour quelles raisons ces derniers se sont effectués.

2. L'EMERGENCE D'UN ESPACE POLITIQUE METROPOLITAIN DU *GRAND PARIS*

Dans la décennie 2000, aucun changement majeur de l'ordre institutionnel n'est apparu puisque la création d'une institution métropolitaine, malgré les discours en ce sens, n'a pas abouti. Est-ce à dire que rien n'a changé ? Qu'ont alors produit les débats sur le *Grand Paris* ?

Cette thèse permet d'analyser dans quelle mesure l'élaboration d'une utopie du *Grand Paris* permet une évolution de l'ordre institutionnel, qui dépend pour autant également de facteurs stratégiques (et notamment les logiques électorales des élus et de leadership entre institutions)³⁵. Il est particulièrement intéressant d'étudier précisément quels sont les usages de la rhétorique du changement d'échelle dans l'agglomération parisienne. Insister sur ce cheminement de l'idée de *Grand Paris*

³⁵ Il est certain que chacune des variables cognitives, institutionnelles et stratégiques sont mobilisées dans le changement institutionnel. La variable institutionnelle jouant plutôt contre le changement dans cette étude comme nous le montrerons.

permet en effet de mieux comprendre les réussites et les échecs du changement comme le montrent Michel Callon et Bruno Latour : « *un fait lorsqu'il est créé devient une boîte noire qui ne donne rien à voir d'elle-même. Pour l'analyser, il convient soit de le suivre en train de se faire, soir de l'ouvrir et de reprendre les controverses qui l'ont précédé ; ce sont elles qui portent le sens et le contenu du fait* » (Amblard, Bernoux et Herreros 1996, p. 137).

Le changement de l'ordre institutionnel francilien s'inscrit pleinement dans cette approche. Les trois processus en interaction dans le débat sur le *Grand Paris* évoqués plus haut³⁶ sont « *portés par des conflits et des compromis entre les intérêts concernés, formatés par les institutions héritées du passé et formulés au travers de cadres cognitifs, normatifs et rhétoriques* » (Palier et Surel 2005, p. 11). Il s'agit donc ici de montrer comment les *institutions*, les *intérêts* et les *idées* sont, de façon conjointe, des variables pertinentes dans l'analyse du changement de l'ordre institutionnel francilien dans la décennie 2000 : en spécifiant bien « *à quel moment les dynamiques intellectuelles, institutionnelles et stratégiques paraissent avoir un poids explicatif important et en procédant à un séquençage des variables et des hypothèses formulées* » (*Ibid.*, p. 27)³⁷. A partir du constat de dysfonctionnements dans la gouvernance métropolitaine et de problèmes structurels dans plusieurs champs sectoriels, plusieurs dynamiques vont se chevaucher : les acteurs et les institutions sont en relation, agissent et s'institutionnalisent dans un système d'acteurs et un ordre institutionnel (respectivement) qui créent des dynamiques d'apprentissage dans les interrelations rétroactives. Comme l'écrit Paul Pierson, « *the origins of institutions, as well as the sources of institutional change, remain quite opaque* » (Pierson 2000, p. 475).

Notre hypothèse principale est la suivante : c'est bien l'utopie du *Grand Paris* qui constitue le moteur du changement de l'ordre institutionnel en Ile-de-France. Pour autant, ce prisme cognitif ne permet pas d'expliquer le déroulement du processus sur la période considérée. Il faut également insister sur les logiques institutionnelles qui

³⁶ Il s'agit de la coopération entre élus locaux dans la petite couronne francilienne, de la révision du SDRIF, et du projet urbain du Grand Paris.

³⁷ « *La mobilisation des données empiriques montre, en effet, qu'à un instant t et/ou dans un espace donné, l'évolution des politiques publiques est déterminée tout à la fois par des conduites stratégiques, des logiques institutionnelles et des dynamiques cognitives et normatives, mais également, qu'à ce même instant t et/o dans un espace donné, l'un des « trois I » tend à impulser le mouvement au détriment des deux autres dimensions retenues* » (Palier et Surel 2005, p. 27).

rendent difficile toute réforme d'ampleur de l'architecture institutionnelle : à la fois parce que les arrangements institutionnels hérités du passé compliquent la sortie du sentier institutionnel, et parce que le contexte institutionnel local ne permet pas le changement dans la décennie 2000. Enfin, les logiques stratégiques d'opposition entre acteurs et institutions (Etat/collectivités locales, Ville de Paris/ CRIF), et les logiques de l'action politique (luttes électorales, carrières politiques) structurent les controverses et orientent la définition du problème public *Grand Paris*.

Cette hypothèse principale se décline en trois hypothèses sous-jacentes, relatives aux poids des variables cognitives, institutionnelles et stratégiques dans le changement de l'ordre institutionnel en Ile-de-France.

Ces trois aspects (idées-institutions-intérêts) ont été traités dans la littérature académique sur le *Grand Paris*, mais toujours de façon séparée. Le *Grand Paris*, dans ses volets aménagement et design institutionnel, est un objet principalement investi par des géographes et des urbanistes, mais aussi par des économistes, des historiens, dans une logique très interdisciplinaire³⁸. Une partie de ces nombreux travaux, utilisés et discutés dans cette thèse³⁹, se penche ainsi sur l'organisation des pouvoirs en Ile-de-France, en proposant des diagnostics et des solutions aux problèmes identifiés. Il s'agit de comprendre comment la métropole francilienne fait face aux phénomènes de fragmentation et de pluralisation (Lefèvre 2002; Lefèvre 2003; Lefèvre 2012). La plupart des travaux sur le *Grand Paris* aborde la question sous l'angle d'un problème de gouvernance et d'aménagement du territoire. C'est le cas de la première contribution de la décennie 2000 portant explicitement sur le *Grand Paris* : Jean Marc Offner dirige un numéro de « Problèmes politiques et sociaux » de la *Documentation française* en novembre 2007 qui reprend une série de travaux sur le *Grand Paris*. Il fait le point en 2007 sur le diagnostic économique, social, territorial en explicitant les défis du gouvernement d'une métropole de cette taille (Offner (ed.) 2007). C'est le cas

³⁸ Cela n'est finalement pas étonnant au regard de l'objet d'étude « Grand Paris » qui appelle des savoirs et des méthodes issus de toutes les disciplines précitées : il paraît difficile ou en tout cas peu stimulant intellectuellement de se borner à un seul regard disciplinaire. Cette interdisciplinarité s'en ressent fortement dans la bibliographie sur le *Grand Paris*. Dans le champ de la science politique à proprement parler, très peu de parutions concernent précisément le *Grand Paris*. La thèse récente de Pauline Prat soutenue en décembre 2012 sur « *L'institutionnalisation de l'action de l'Etat en région parisienne* » de 1902 aux années 1960 particulièrement, comporte quelques développements sur l'émergence d'un échelon métropolitain pour l'Etat avec l'exemple du *Grand Paris* de la police mais traite davantage de la régionalisation de l'action étatique que de la métropolisation (Prat 2012).

³⁹ Parmi les auteurs particulièrement prolifiques en ce domaine, lire Daniel Béhar, Philippe Estèbe, Philippe Subra, Olivier Mongin dont les références sont indiquées en bibliographie.

également de l'ouvrage de Frédéric Gilli et Jean-Marc Offner (Gilli et Offner 2008). C'est le cas enfin de l'ouvrage de Marc Wiel et Jean-Pierre Orfeuil en 2012 qui portent un regard très critique sur les réponses apportées sous le quinquennat de Nicolas Sarkozy à la question du *Grand Paris*, en repensant le lien entre gouvernance et aménagement, particulièrement entre aménagement du territoire et transports. Mais leur analyse commence en 2004 avec la révision du SDRIF et laisse donc de côté la politique parisienne de coopération enclenchée en 2001 (Orfeuil et Wiel 2012).

La variable *Institution* est peu traitée dans ces travaux. Marc Wiel, en urbaniste, traite la question institutionnelle sous l'angle d'une remise en cause de la planification telle qu'elle se fait actuellement (Wiel 2011). Contrairement à ce que le titre -« *Le Grand-Paris. Premier conflit issu de la décentralisation* »- pourrait laisser croire, l'accent n'est pas mis sur les luttes entre institutions mais sur des analyses, par ailleurs fort stimulantes, de l'évolution de l'aménagement du territoire en Ile-de-France.

La variable *Intérêts* est prise en compte dans les travaux qui s'inscrivent dans une perspective « géopolitique » (Giblin, Papin et Subra 2001; Subra 2009a; Jeanne 2009; Subra 2012). Philippe Subra propose deux ouvrages en ce sens, l'un de vulgarisation, l'autre plus substantiel, sur les enjeux et conflits liés au *Grand Paris* (Subra 2009b; Subra 2012)⁴⁰.

C'est sans doute l'ouvrage de Frédéric Gilli qui constitue à ce jour la tentative la plus aboutie de donner à voir les processus à l'œuvre dans la métropole parisienne depuis la fin des années 1990. Pour analyser « *l'émergence d'une métropole* », il propose trois parties, l'une sur l'aménagement du territoire, l'une sur les évolutions socio-économiques de la métropole et la dernière sur la question démocratique. Il défend l'hypothèse d'un modèle métropolitain francilien caractérisé par une composante démocratique forte, hypothèse que nous discuterons dans le chapitre 6 (Gilli 2014). Le volet démocratique du *Grand Paris* est ainsi traité de façon relativement innovante par Frédéric Gilli.

Dans cette littérature, la construction du problème public « *Grand Paris* » et l'institutionnalisation de la métropole francilienne n'ont pour l'instant été abordées qu'à la marge, et chacune des variables d'analyse est traitée séparément.

⁴⁰ Une thèse en cours est à mentionner également dans le cadre de cette approche. Matthieu Jeanne travaille sur une *Analyse géopolitique de Paris*, à l'Université Paris 8 depuis 2010, sous la direction de Béatrice Giblin (Jeanne 2009; Jeanne 2010).

Il s'agit donc d'agencer les variables cognitives, stratégiques et institutionnelles qui ne sont ici pas séparables. Pour autant, plusieurs travaux portent sur l'institutionnalisation d'une capacité politique dans un espace donné, que ce soit dans des villes (Sur Rennes et Nantes Dormois 2004; Sur Besançon Borraz 1998), dans une intercommunalité (Sur Chambéry Guéranger 2003; sur une comparaison franco-qubécoise Mévellec 2005), dans une région (Pasquier 2004; sur la région Ile-de-France Zylberberg 1992). Cette monographie sur Paris vient compléter ces travaux dans le double contexte d'une ville-globale et d'une capitale.

§1. Le poids contraignant des institutions

La variable institutionnelle, dans un cadre analytique comparable aux travaux de Daniel Kübler et Mariona Tomàs, conduit à envisager « *comment la lutte autour de la construction d'une échelle métropolitaine de gouvernement peut être canalisée et structurée par un contexte institutionnel existant* » (Kübler et Tomàs 2010). Le contexte institutionnel structure les conflits sur l'émergence de la métropole francilienne comme échelon pertinent d'action publique⁴¹, principalement entre trois institutions : la Ville de Paris, le Conseil Régional d'Ile-de-France et l'Etat. Analyser ces structures comme des entités en perpétuelle institutionnalisation et en relation dans un ordre institutionnel tend à mettre l'accent sur la permanence des arrangements institutionnels entre institutions. Il s'agit donc de réussir à déterminer « *les particularités des arrangements de gouvernance métropolitaine* » car « *il serait largement exagéré de passer complètement sous silence le fait que les institutions politiques fournissent des ressources de pouvoir significatives et que les acteurs qui les investissent sont ainsi capables de structurer les luttes politiques de façon plus ou moins indépendamment des rapports économiques de production* » (*Ibid.*).

La variable institutionnelle renvoie au poids de l'appartenance à une institution politico-administrative dans les déterminants de l'action publique. Cette variable est en effet surdéterminante dans le dossier du *Grand Paris*, bien plus que la variable partisane, dans la structuration des controverses sur le gouvernement urbain en Ile-de-France. Nous parlons ici du poids considérable joué par les institutions Etat/Région Ile-

⁴¹ Quel que soit la forme de coordination que prend cet échelon : dans la coopération entre maires, dans la création d'une institution métropolitaine, ou enfin dans la mise en œuvre d'un projet urbain.

de-France/Ville de Paris/Communes. Ces coûts souvent importants en matière de changement institutionnel conduisent la plupart des gouvernements à éviter la création d'un échelon métropolitain. Comme l'écrivent Salet, Thornley et Kreukels : « *it may be questioned whether it is prudent for governmental reorganisation to run continually after the newest spatial configurations. Sometimes, it may prove better to have sound and durable forms of government and to look for flexible policy responses of governance rather than to concoct new forms of organisation* » (Salet, Thornley et Kreukels (eds.) 2003, p. 16). Les régimes territoriaux font ainsi preuve le plus souvent d'une grande inertie (Jouve et Lefèvre 1999b). La bataille sur la création de la Métropole du *Grand Paris*, un EPCI ou une collectivité *ad hoc* sur le territoire de l'agglomération, montre à quel point les blocages contre la réforme sont nombreux, à quel point la structure du jeu politique local empêche toute création d'une institution métropolitaine.

Le constat des problèmes⁴², tout comme le constat des « *contradictions de l'organisation administrative territoriale et [des] principes de sa nécessaire réforme* » est partagé : pour autant, les problèmes demeurent et « *les réformes d'envergure ont de fortes chances d'être repoussées dès qu'une catégorie d'élus y trouve à redire. (...) Les plus probables sont celles qui confortent le statu quo ou introduisent des changements à la marge* » (Gaxie (ed.) 1997, p. 21). Le changement dans les institutions politiques, poussé par la concurrence entre institutions et les phénomènes d'apprentissage (*learning*), est en effet contraint par deux phénomènes : l'*institutional stickiness* et la *path dependency*. Le premier phénomène fait référence aux arrangements institutionnels qui sont difficiles à faire évoluer : « *initial choice of institutional design had long-term implications for economic and political performance* » (Pierson 1993,

⁴² Bien que le constat des problèmes sectoriels et institutionnels soit pris en compte au sein des institutions, force est de constater que lesdits problèmes ne trouvent pas de solutions permanentes qui viendraient les résoudre : lorsqu'on regarde la nature des problèmes pris en charge par les gouvernements depuis le début du 20^e siècle, on perçoit une forte permanence des problèmes rencontrés : il y a toujours un manque de logements (comme la crise du logement dénoncée durant l'hiver 1954), un réseau de transport inadapté aux besoins (d'où la création d'axes routiers autour et vers Paris dans la décennie 1960, alors que la voiture individuelle est en pleine progression), des inégalités territoriales (la zone, cet espace de bidonvilles qui entoure Paris, en est une représentation jusqu'à la seconde guerre mondiale). Un problème a cependant trouvé une solution : l'assainissement de la ville a été pris en charge dès les années 1920 comme problème majeur et ne se trouve plus aujourd'hui au centre des préoccupations des décideurs (la propreté de la ville peut parfois être mise à l'agenda malgré tout). Les réseaux techniques d'évacuation des eaux usées, de traitement des déchets ménagers et la reconstruction de quartiers entiers selon des normes d'hygiène publique après la seconde guerre mondiale y sont pour quelque chose. Reste la question des quartiers aux immeubles insalubres, en proportion importante dans quelques quartiers dans et autour de Paris, mais il s'agit d'une échelle micro-locale et plus structurelle à l'échelle de la métropole francilienne.

p. 608), et « *formal political institutions are usually change-resistant* », les institutions étant comme « engluées » dans un système d’interrelations (Pierson 2000, p. 490). Le deuxième phénomène, bien documenté dans la recherche aujourd’hui, fait référence au fait que les institutions évoluent bien souvent seulement à la marge, dans un sentier institutionnel (*path*) donné. D'où le choix régulièrement fait par les gouvernants « *d'adapter les institutions existantes plutôt que de les remplacer par de nouvelles* » (Palier et Surel 2005, p. 22)⁴³. Le changement institutionnel, comme l'a montré Douglas North, découle bien souvent d'ajustements à la marge et non de réformes d'ampleur : “*Change typically consists of marginal adjustments to the complex of rules, norms and enforcement that constitute the institutional framework*” (North 1990, p. 83).

Hypothèse 1 sur la variable Institutions

Malgré les contraintes institutionnelles qui poussent au *statu quo* ou aux changements à la marge et rendent improbables l’émergence d’une nouvelle structure métropolitaine tant les coûts d'une pareille réforme sont importants (en termes d’investissement de départ, d’apprentissage, de coordination et d’anticipation), le changement institutionnel commence bien dans la décennie 2000 en vue de la création d’une institution politico-administrative métropolitaine. Notre hypothèse est que l’initiative parisienne de coopération entre maires lancée en 2001 (Conférence métropolitaine en 2006-2007 et Syndicat Paris Métropole à partir de 2008) institutionnalise une scène politique métropolitaine qui préfigure un éventuel gouvernement métropolitain (même si durant la décennie, cette solution paraît hautement improbable).

Il faut préciser ici que cette étude prend fin en 2012 avec le changement de majorité gouvernementale. En effet, l’élection de François Hollande ouvre une nouvelle séquence d’action publique et un tournant majeur dans la prise en charge du problème public *Grand Paris* puisque la réforme de l’architecture institutionnelle en Ile-de-France est mise à l’agenda du gouvernement et qu’une Métropole du *Grand Paris*, EPCI englobant Paris et 130 communes, est créée dans la loi MAPTAM votée en

⁴³ La mobilisation collective est ainsi encouragée par les rendements croissants de cette dépendance au sentier institutionnel : les acteurs s’adaptent aux institutions, apprennent à se coordonner, à fonctionner dans un cadre institutionnel existant. Toute menace envers cet ordre institutionnel engendre dès lors des mobilisations collectives.

2014. Nous n'avons pas pris en compte cette nouvelle séquence car, malgré le grand intérêt des développements du problème, il a fallu borner la recherche⁴⁴.

§2. Le rôle neutralisant des intérêts : usage stratégique et usage cognitif du Grand Paris

Pour autant, les institutions ne sont pas des coquilles vides. Elles sont construites par des acteurs qui ont une marge d'appréciation et une certaine autonomie dans leur action, et qui vont opérer une : « *traduction de leur positionnement social (situation institutionnelle, intérêts, vision du monde) et des structures qui les encadrent dans des pratiques politiques spécifiques* » (Jacquot et Woll (eds.) 2004). C'est pourquoi la thèse donne la part belle aux acteurs, tout en considérant que ces acteurs sont travaillés par les institutions dans lesquelles ils évoluent. Le processus est circulaire : les acteurs façonnent les institutions qui les façonnent en retour. Nous essayons de comprendre quels sont les intérêts que peuvent avoir les institutions -la ville de Paris, le Conseil régional et l'Etat- dans la question du *Grand Paris*. En quoi cette idée peut-elle servir les intérêts de ces trois institutions et des acteurs qui les composent ?

Nous souhaitons mettre l'accent sur le fait que les intérêts ne sont pas seulement stratégiques (comme le postule la géopolitique ou l'analyse organisationnelle de l'action collective (Olson 2009)) mais également d'ordre cognitif. A cette fin, utiliser la notion d'usages est particulièrement heuristique. La notion d'usage permet tout d'abord de concilier le rôle des acteurs et celui des institutions dans l'analyse d'un processus de changement institutionnel (Jacquot et Woll (eds.) 2004, p. 18-24). Les usages désignent « *des pratiques et des interactions politiques qui s'adaptent et se redéfinissent en se saisissant [du Grand Paris] comme d'un ensemble d'opportunités de natures diverses - institutionnelles, idéologiques, politiques, organisationnelles-* » (Jacquot et Woll (eds.) 2004, p. 9). Cette notion met en exergue la volonté des acteurs, la façon dont ils utilisent l'idée du *Grand Paris* pour atteindre

⁴⁴ Ce choix d'arrêter la recherche en 2012, intellectuellement frustrant, a néanmoins été rendu nécessaire par la nécessité de terminer la thèse, alors que le labyrinthe législatif sur la création de la Métropole du Grand Paris et les multiples rebondissements qu'il a comptés, rendait l'issue du processus plus qu'incertaine. Nous donnerons néanmoins des repères sur les avancées du dossier Grand Paris entre 2012 et 2015 dans la conclusion de la thèse : elle permettra de faire un lien avec les hypothèses ici défendues.

un objectif (quand bien même cet objectif n'est pas atteint)⁴⁵. Avec Sophie Jacquot et Cornelia Woll, la notion d'usage se précise ainsi : « *les opportunités, ressources, ou contraintes, sont utilisées par des acteurs dans le cadre d'un processus de réalisation d'un objectif, et c'est ce processus dans son ensemble qui constitue un usage politique tel que nous l'entendons* » (*Ibid.*, p. 10-11). Nous postulons donc que les acteurs qui se saisissent de la question du *Grand Paris* le font dans un objectif précis, même si celui-ci est flou au départ. Il ne s'agit pas de dire que l'objectif initial est forcément atteint, la volonté d'agir d'impliquant pas nécessairement une réussite de l'action, mais que cet objectif informe la nature des processus de changement⁴⁶.

La thèse se concentre de façon quasiment exclusive sur les acteurs politiques franciliens, et plus particulièrement sur les élus locaux, dans la tradition d'une certaine science politique française marquée par le SPAL (Pinson 2010b)⁴⁷. Malgré les changements de la régulation dans les villes du fait de la recomposition de l'Etat, il demeure toujours intéressant de regarder le rôle des acteurs publics, la façon dont ils s'approprient les enjeux urbains et la façon dont ils pensent et mettent en œuvre les solutions à ces enjeux : analyser « *les enjeux de gestion, de construction de projets de territoire et d'activation et de coordination de politiques publiques* » révèle une facette de la régulation dans la ville⁴⁸.

Car il ne s'agit pas de minimiser, ou encore moins d'oublier, le rôle devenu déterminant des acteurs économiques et sociaux dans la production des politiques urbaines (Le Galès 1995). Les réseaux techniques jouent dans les grandes métropoles un rôle considérable dans la gouvernance urbaine (Le Galès et Lorrain 2003). En Ile-de-France, les grands groupes économiques ont une place importante dans la gouvernance francilienne dans la mesure où leurs choix de privilégier les grands

⁴⁵ A cet égard, il faut distinguer la notion d'usage de celle d'opportunités : insister sur les usages conduit à s'interroger sur la façon dont les acteurs se saisissent des opportunités et dans quels buts.

⁴⁶ Les stratégies des acteurs « *visent à réaliser des objectifs plus ou moins explicites et plus ou moins construits* » (Muller et Surel 1998, p. 31). De plus, les *outcomes* de l'action publiques peuvent être non conformes aux objectifs poursuivis dans la mesure où ils sont largement incontrôlables (Merton 1936).

⁴⁷ Le SPAL consacre un Etat dirigiste et planificateur, doté de ressources largement supérieures à celles des administrations locales. Gilles Pinson déplore que, malgré un rapport centre-périphérie quelque peu ébranlé par la décentralisation, les recherches en science politique continuent pendant quelques années à considérer la ville comme étant régulée par le SPAL, dans une indifférenciation Urbain/rural, avec un prisme sur les élus et les administrations locales. Il nous semble que ce constat est aujourd'hui inadéquat dans la mesure où une série de travaux sur la ville prennent en considération la pluralité des groupes politiques, économiques et sociaux qui font la ville (Pinson 2010a).

⁴⁸ Notre point de vue, institutionnaliste, est davantage celui du gouvernement urbain : pour autant, une analyse en termes de gouvernance urbaine aurait été également intéressante, pour répondre par exemple à la question de l'autonomie des acteurs publics vis-à-vis des acteurs privés dans leurs choix. Chacune de ces deux catégories analytiques (gouvernement urbain et gouvernance urbaine) présente donc un intérêt.

infrastructures, les réseaux techniques, le secteur de l’immobilier, et ce qui relève du prestige et de la concurrence internationale, encadrent le champ des possibles en matière d’aménagement du territoire (Estèbe et Le Galès 2003, p. 345). Notre thèse s’attachant à montrer les changements de l’ordre institutionnel francilien, et plus particulièrement l’émergence d’un espace politique métropolitain, il apparaissait moins nécessaire pour la démonstration d’enquêter de façon approfondie sur les acteurs privés. En effet, à la différence de la configuration londonienne, il y a peu de dialogue entre les acteurs économiques et les acteurs politiques, chacun décidant de façon plus ou moins unilatérale : les acteurs économiques ont été pendant toutes les années 2000 relativement absents des débats sur le *Grand Paris*. Les acteurs privés, sans instance représentative globale, n’ont pas de voix unifiée pour participer à la réflexion sur les enjeux de la métropole francilienne (Lefèvre 2003)⁴⁹. Plusieurs acteurs privés puissants sont pourtant censés répondre à la dilution de la capacité d’intervention des acteurs publics du fait de leur grand nombre, caractéristique principale du modèle français de services urbains : plusieurs établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) comme la RATP, la SNCF, RFF ou encore l’Agence foncière et technique de la région parisienne ; et des entreprises opérateurs des grands syndicats techniques, travaillant à l’échelle de la métropole (Lorrain 2003, p. 452). Les bailleurs sociaux, les acteurs de l’immobilier, des grands organismes de construction et de gestion du logement⁵⁰, des établissements publics pour l’équipement et la gestion des réseaux jouent également un rôle dans l’aménagement du territoire francilien.

Par ailleurs, pour s’adapter aux mutations des systèmes économiques et politico-administratifs des années 1990, les groupes d’intérêt qui représentent les entreprises privées cherchent à structurer leur action dans les grandes métropoles. En Ile-de-France, c’est le cas des Chambres de Commerce et d’Industrie (CCI Paris Ile-de-France)⁵¹ et des syndicats patronaux régionaux comme le MEDEF ou la CGPME. D’autres

⁴⁹ Contrairement à de nombreuses autres villes comme la ville de Lyon où les grandes entreprises de service urbain ont joué un rôle déterminant (Galimberti et al. 2014; Pinson et Galimberti 2013) LA dynamique métropolitaine est même parfois initiée par les organisations patronales (Bordeaux, Stuttgart, Manchester) (*Ibid.*, p. 851-852). Pour autant, les groupes économiques se structurent et s’organisent dans la décennie (Grilliat 2014; Gilli 2014).

⁵⁰ Il s’agit des organismes de gestion des HLM comme par exemple l’OPHLM de la Ville de Paris qui dispose d’immeubles dans l’agglomération parisienne, la Régie immobilière de la ville de Paris, la SAGI, le foyer familial du fonctionnaire, les offices départementaux de HLM (Jouve et Lefèvre 2002, p. 13).

⁵¹ Les chambres de commerce et d’industrie sont des établissements publics, financés par les impôts. Bien que présentes dans les conseils d’administration de nombreuses instances de réflexion en matière d’aménagement du territoire (élaboration des documents stratégiques notamment), elles sont contestées dans leur représentativité par les syndicats patronaux et les grandes entreprises en Ile-de-France : elles sont en effet

groupes d'intérêt sont créés pour accompagner l'effort de communication des entreprises à l'international : c'est le cas de Paris Ile-de-France Capitale Economique, association créée par la CCI de Paris, représentant de grandes entreprises françaises et internationales, pour développer l'investissement étranger en Ile-de-France. Il est intéressant de noter que l'action de ces groupes évolue d'une perspective locale à une échelle régionale dans la décennie 2000⁵² (Grilliat 2014).

Si les acteurs économiques sont fragmentés, des changements, timides mais réels, sont à l'œuvre dès le début de 21^{ème} siècle avec une participation grandissante des entreprises et de la société civile en général (associations, habitants). Une décennie plus tard, le bilan reste identique : la gouvernance en Ile-de-France demeure largement une « *public-public affair* » (Lefèvre 2003). Même si la structuration des intérêts privés s'accélère dès 2010.

Nous proposons ici une typologie des usages du *Grand Paris* par les acteurs publics, en distinguant les usages stratégiques et cognitifs⁵³. Les usages stratégiques du *Grand Paris* ont pour objectif : « *de peser sur une décision politique, d'accroître sa marge de manœuvre ou son accès au jeu politique, d'élargir le cadre et le contenu de son répertoire d'action* » (*ibid.*). Le *Grand Paris* devient un élément d'une stratégie politique : il permet d'asseoir ou de conforter une légitimité politique (Ville de Paris et Etat), d'offrir des ressources politiques dans l'hypothèse de la création d'une nouvelle institution (pour le parti qui en prendra la présidence et pour les élus locaux qui en feraient une étape dans leur carrière politique). Les usages cognitifs ont pour objectif la volonté de diffuser dans l'espace public une interprétation de la gouvernance francilienne et de persuader les acteurs de l'intérêt de la pertinence de cette

parfois accusées de défendre leur intérêt propre et non plus les intérêts des entreprises qu'elles représentent (Lefèvre 2003, p. 298).

⁵² Voir à ce sujet la thèse effectuée par Sophie Grilliat, soutenue en 2014. Elle cherche à montrer que la restructuration de l'action collective des groupes d'intérêt économique à l'échelle régionale a précisément pour objectif une influence politique sur les acteurs publics en Ile-de-France, jusqu'alors très limitée.

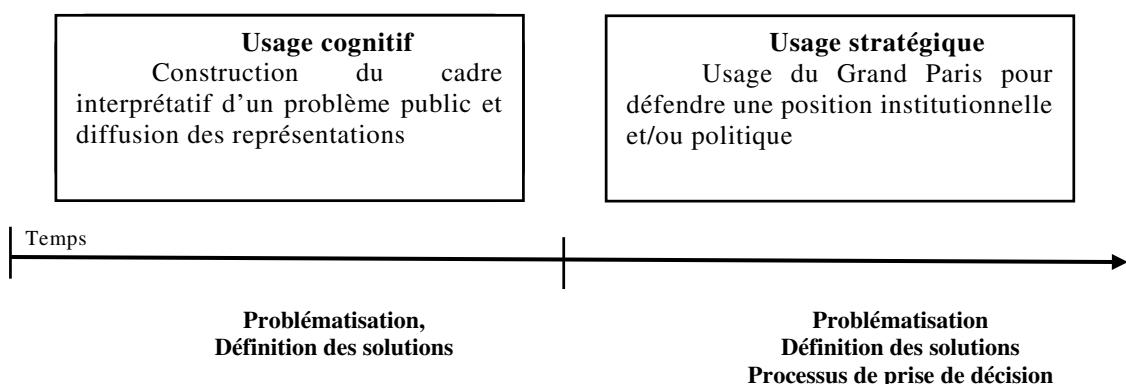
⁵³ Cette typologie est nécessairement non-exhaustive, car contrairement au travail effectué par les deux auteures, nous ne parlons pas ici de l'ensemble des acteurs faisant usage du *Grand Paris* et laissons de côté les acteurs privés. La deuxième différence notable avec la typologie précitées est que notre travail porte sur un discours : le *Grand Paris* étant un dossier débattu mais ne se traduisant

pas par une institution métropolitaine spécifique dans la période étudiée (2001-2012). Il n'existe donc pas dans cette séquence d'espace public métropolitain dans laquelle une institution offrirait des ressources et permettrait des usages pour les acteurs. Pour autant, la mobilisation par les acteurs de la rhétorique du *Grand Paris* n'est pas neutre : elle appuie leurs motivations spécifiques.

interprétation⁵⁴. Les idées sur le *Grand Paris* (partenariat, coopération, zone dense, changement d'échelle, efficacité de l'action publique) sont dans ce cadre des « vecteurs de la persuasion » (Jacquot et Woll (eds.) 2004). Les usages cognitifs du *Grand Paris* ont pour objectif de diffuser l'idée que l'échelle métropolitaine est la plus adaptée pour répondre aux enjeux d'aménagement du territoire, de développement économique et de cohésion sociale : ils diffusent la croyance en l'intérêt d'une institutionnalisation de ce nouvel espace pour faciliter la résolution des problèmes publics.

Les usages du *Grand Paris* comportent donc des enjeux politiques importants et permettent d'associer les logiques de l'action politique et de l'action publique (Figure 2). La Figure 2 montre quels enjeux politiques correspondent aux deux types d'usages de la question du *Grand Paris*. Tout d'abord, les enjeux politiques de la problématisation du problème public *Grand Paris* et de la définition des solutions correspondent à la fois à un usage cognitif et un usage stratégique du *Grand Paris*. Ensuite, la phase de la prise de décision (2010 principalement) dévoile les usages stratégiques des acteurs publics.

Figure 2 - Types d'usages et enjeux politiques⁵⁵



Chacun des usages du *Grand Paris* correspond à certains éléments et certaines caractéristiques du travail politique. Ces usages sont tous le fait d'acteurs institutionnels, mais les entrepreneurs politiques dans les institutions vont défendre une

⁵⁴ « Chaque fait social implique d'être interprété pour devenir un élément du débat politique. L'usage cognitif sert donc, en premier lieu, à la compréhension et à l'interprétation d'un sujet politique. Dans un second temps, il sert également à la diffusion des concepts pour convaincre d'autres acteurs de concevoir un enjeu de la même manière » (Jacquot et Woll (eds.) 2004).

⁵⁵ Tableau inspiré de la figure 1 élaborée par Sophie Jacquot et Cornelia Woll (Jacquot et Woll (eds.) 2004, p. 20).

certaine conception du *Grand Paris* et essayer de la faire partager par le plus grand nombre. Pierre Mansat à la ville de Paris, Philippe Dallier au Sénat, Jean-Paul Planchou pour le Conseil régional, Nicolas Sarkozy à la tête de l'Etat, Christian Blanc pour le gouvernement, sont autant d'entrepreneurs politiques qui vont porter dans l'espace public une certaine conception du *Grand Paris* (Tableau 3).

Tableau 3 - Caractéristiques des types d'usages⁵⁶

	Eléments utilisés	Types d'acteurs	Travail politique
Usage stratégique	- Institutions - Instruments - Références discursives	- Acteurs institutionnels	-Mobilisation de ressources -justification
Usage cognitif	- Idées	- Acteurs institutionnels (entrepreneurs politiques notamment)	- Argumentation - Délibération - Cadrage de l'action publique

Chacun des usages du *Grand Paris* s'appuie sur des effets souhaités par les acteurs institutionnels : il s'agit alors de comprendre quelles sont leurs motivations à s'emparer de ce sujet par l'identification de logiques d'action. L'acteur qui se saisit de la question du *Grand Paris* poursuit des objectifs, à court et long terme, qu'il convient de décrire. Ces logiques d'action vont déterminer quels éléments vont être utilisés par les acteurs. Nous pouvons ainsi distinguer deux logiques d'action : la logique d'influence et la logique de positionnement. La logique d'influence consiste à orienter le contenu d'une politique publique et à influencer « *le processus politique dans son ensemble* » en utilisant toute une palette d'instruments (communication, information, décisions, etc.). La logique de positionnement consiste à renforcer le positionnement d'une institution dans l'ordre institutionnel francilien, sans forcément chercher à influencer le contenu d'une politique publique : il s'agit d'être présent dans des réunions, dans des manifestations publiques.

Le *Grand Paris* comme idée est mobilisé dans un premier temps par le Conseil régional dans une *logique de positionnement*, et plus spécifiquement de *positionnement défensif* : le CRIF est associé à la démarche de coopération de la Ville de Paris mais y assiste seulement pour se positionner, sans intérêt pour la démarche jusqu'en 2007, alors qu'il est train de lancer une grande démarche de consultation et de réflexion sur

⁵⁶ Tableau inspiré et adapté du tableau n°2 (Jacquot et Woll (eds.) 2004).

son schéma d'aménagement. Puis, il bascule dans une *logique d'influence* pour se placer dans les débats vis-à-vis de l'émergence d'un espace de pouvoir métropolitain qui viendrait la concurrencer, espace défendu par la Ville de Paris et l'Etat. La Ville de Paris fait quant-à elle usage du *Grand Paris* dans une *logique d'influence* : le *Grand Paris* doit lui permettre d'être davantage influente dans le monde avec des ressources et des capacités d'action décuplées⁵⁷. Enfin, l'Etat utilise le *Grand Paris* dans une *logique de positionnement* en 2007, positionnement vis-à-vis des collectivités locales qui ont gagné en autonomie avec la décentralisation, puis dans une logique d'*influence* dès 2008.

Il faut préciser que le temps de l'action politique est une donnée à prendre en compte : les élus ayant souvent des objectifs à court terme, il importe de considérer dans le changement institutionnel les effets à court terme d'une décision (avant la prochaine élection) et les effets à long terme d'une décision (après la prochaine élection). Ce paramètre est une donnée essentielle du débat sur le *Grand Paris* dans la mesure où les échéances électorales constituent des points de crispation dans les logiques d'action : élections régionales de 2004, élection présidentielle de 2007, élections municipales de 2008, élections régionales de 2010, élection présidentielle de 2012. On peut noter ici une période de trois années entre 2004 et 2007 sans élection majeure : ceci a son importance puisque c'est à cette période que la politique de coopération de la Ville de Paris franchit une étape avec la création de la Conférence métropolitaine en 2006.

Nous avons donc identifié deux types d'usages (cognitif et stratégique) du *Grand Paris* en montrant à quelles séquences d'action publique ils correspondent (Figure 2). Puis nous avons présenté les éléments caractéristiques de chaque type d'usage, qui permettent de distinguer les différents objectifs des acteurs institutionnels à travers deux logiques d'action. Ces catégories d'usages sont distingués analytiquement mais sont « nécessairement juxtaposées, voire entremêlées, lorsqu'il s'agit de les repérer et

⁵⁷ Elle met en place cette politique de coopération, qui est une politique sur le moyen terme (il faut du temps pour que les élus apprennent à se rencontrer et que la plupart des élus décide de participer à une telle démarche) : le maire de Paris n'a mis en place cette politique que dans l'hypothèse où elle n'engage pas de coûts électoraux. Comme le fait remarquer Paul Pierson, les décisions politiques ont des implications dans le long terme, alors que les élus sont plutôt intéressés par leurs effets à court terme dans une logique électoraliste, c'est-à-dire se faire réélire (Pierson 2000, p. 479). Alors que pour se faire réélire, il vaut mieux éviter le blâme, c'est-à-dire des reproches des électeurs qui pourraient retirer leur voix aux élections suivantes, que de s'attirer des louanges qui n'ont pas forcément d'impact dans les urnes (Weaver 1986), on voit dans la politique parisienne une action portée par l'utopie, tant que cette utopie n'impacte pas électoralement la majorité socialiste à la mairie de Paris. Il s'agit d'un pari, comme nous le verrons dans la première partie.

de les analyser dans le cadre d'un objet de recherche précis » (Ibid.). Le découpage argumentatif ne repose donc pas sur cette distinction.

Hypothèse 2 sur la variable Intérêts

L'analyse en termes d'usages permet de mettre l'accent sur le lien entre action publique et action politique : les élus, puisque la thèse porte principalement sur eux, jouent un rôle déterminant dans le débat sur le *Grand Paris*. S'ils portent cette question dans l'espace public, c'est qu'ils y trouvent un ou des intérêts, ou en tout cas que la question ne les dessert ou ne les menace pas. Ces intérêts sont à la fois stratégiques mais aussi d'ordre cognitif et s'inscrivent dans des logiques d'influence dans le processus de construction du problème public *Grand Paris* et/ou de positionnement dans l'ordre institutionnel francilien.

Dans le cas du *Grand Paris*, il s'agit de montrer comment les acteurs politiques font usage du *Grand Paris*, non comme institution - car elle n'existe pas dans la séquence étudiée -, mais en tant que registre discursif. Dans la décennie 2000, le *Grand Paris* n'offre pas de ressources matérielles directes à la manière dont l'Europe le fait (financements européens, sièges électoraux, etc.). Mais pour autant, les acteurs font usage de cette catégorie *Grand Paris*, dans le registre des idées, des stratégies politiques et d'une quête de légitimation. Notre hypothèse est la suivante : l'usage du *Grand Paris* par les acteurs tient à la fois des stratégies politiques et des idées. Le *Grand Paris* comporte certes des enjeux électoraux et politiques importants (débouchés politiques, affirmation institutionnelle sur une autre), mais il repose également sur la volonté des acteurs d'influencer le cours des politiques institutionnelles réformatrices et d'aménagement du territoire. « *L'utopie n'est jamais désincarnée. Elle trouve, en des hommes et des femmes, des expérimentateurs — pas des cobayes — convaincus, dévoués, généreux, qui vont s'efforcer de construire — au sein de la société qu'ils condamnent — un havre où tenter de vivre autre chose, autrement* » (Paquot 2007, p. 3).

§3. Le rôle moteur des idées : l'utopie comme cinétiqe

Le *Grand Paris* est au début de la décennie 2000 une *idée*, dont les contours sont diversement définis chez chacun des acteurs du débat : ce flou définitionnel va finalement permettre la construction d'un consensus autour de l'intérêt du *Grand Paris*⁵⁸. A part quelques rares critiques, tout le monde est pour le *Grand Paris*. Oui, mais lequel ?

Observer le rôle des idées, et plus particulièrement de l'utopie, dans le processus de construction du problème public *Grand Paris*, c'est prendre en compte deux dimensions des idées. Il s'agit d'une part d'analyser les formes que prend l'idée du *Grand Paris*, ce qu'elle contient de valeurs, de croyances, de représentations de la ville, de la société urbaine francilienne, et du changement social. Il s'agit d'autre part, d'un point de vue méthodologique cette fois, d'analyser le discours, qui est le support des idées⁵⁹. Comme l'écrit Philippe Zittoun, « *la fabrique d'une politique publique, saisie à travers l'analyse des jeux de langages, d'acteurs et de positions, doit être observée comme une activité politique majeure au cours de laquelle un gouvernement se propose de mettre en ordre la société* » (Zittoun 2013).

S'agissant de la dimension substantielle des idées, la thèse cherche à montrer comment l'utopie du *Grand Paris*, quelles que soient les formes que prend cette utopie, est un moteur pour le changement institutionnel. C'est l'utopie qui conduit les acteurs parisiens à mettre en œuvre une politique de coopération. C'est l'utopie qui pousse le Chef de l'Etat à lancer un concours d'architecture sur le Grand Pari (s) du 21^{ème} siècle en 2008. La ville est « *à la fois objet de nature et sujet de culture ; individu et groupe ; vécue et rêvée : la chose humaine par excellence* » (Lévi-Strauss 1955, p. 138). En cela, elle est le lieu privilégié des utopies à l'œuvre dans une société, dont la politique d'aménagement du territoire et l'urbanisme sont d'ailleurs des champs d'observation privilégiés (Choay 1996). Comme le rappelle Odette Louiset, « *par définition, l'utopie*

⁵⁸ Le *Grand Paris* devient un instrument de gouvernement, alors qu'il recouvre des réalités, des projets et des aspects multiples et différenciés. C'est précisément ce flou, permettant de multiples usages, qui permet au *Grand Paris* de fédérer les énergies.

⁵⁹ Cette dimension cognitive des politiques publiques n'est pas propre au Grand Paris : « *En fin de compte, toute politique publique –et les politiques institutionnelles plus que d'autres- se situe par rapport à une certaine conception du changement social qui repose sur une appréhension spécifique des problèmes de la société* » (Mabileau 1997).

est l'horizon des urbanistes » (Louiset 2010). Les utopies sur la ville sont nombreuses : que ce soit chez Platon, Benoît, More (qui invente le terme *utopie*), les villes rationnelles, les cités-jardins, les cités radieuses, les villes nouvelles (Brasilia ou Chandigarh), etc⁶⁰.

L'utopie n'est pourtant pas énoncée comme telle par les acteurs : on ne retrouve pas directement de discours sur la cité idéale. Pour autant, les discours des hommes politiques, les travaux des architectes sur la métropole parisienne du 21^{ème} siècle, témoignent d'une utopie de la ville. Nous estimons, que bien que non exprimée comme telle, les représentations d'un futur idéal pour la métropole parisienne, d'un horizon pour l'action publique, relèvent bien de l'utopie. Comme l'écrit René Schoonbrodt, l'énonciation d'une utopie dans la littérature est d'ailleurs un moyen, « un artifice méthodologique », de nommer les travers d'une société donnée : « *l'invention de la cité idéale semble alors une projection imagée du problème moral et politique* » (*Ibid.*, p. 68). L'utopie du *Grand Paris* permet de nommer les disfonctionnements de la ville et, en donnant un horizon souhaitable à l'action publique francilienne, de créer l'énergie nécessaire au changement. La ville, et *a fortiori* une capitale, qui est en elle-même une institution (Choay 2006), est le lieu de l'utopie en tant que son organisation de l'espace fait le lien entre les « infrastructures matérielles » et les « superstructures culturelles »⁶¹ (Ansay et Schoonbrodt (eds.) 1989, p. 70). Le discours utopique allie ainsi de façon conjointe aménagement et institutions. Il s'élabore petit à petit dans les interactions entre acteurs et institutions qui forment des projections du futur idéal⁶².

Elle joue donc un rôle clé au commencement des politiques publiques réformatrices (que ce soit en matière d'aménagement du territoire ou des institutions), puis latent tout au long du processus de réforme. Nous insisterons donc dans la thèse sur les processus de construction narrative et cognitive du problème public pour mettre en lumière les luttes définitionnelles (Gilbert et Henry (eds.) 2009). A cette fin, l'analyse du discours des acteurs publics est déterminante.

⁶⁰ Voir sur ce sujet le *Penser la ville* de René Schoonbrodt et Pierre Ansay, dont un passage est consacré à « la ville comme figuration de l'utopie » et qui contient un recueil de textes sur ce thème » (Thomas More, Ernst Bloch, Raymond Ruyer etc.) (Ansay et Schoonbrodt (eds.) 1989, p. 68-71; 265-322).

⁶¹ Ceci est à ce point important qu'« il y a dans l'utopie un gouvernement des hommes par le gouvernement des choses, entendues comme disposition spatiale de rues, de places, de quartiers, de frontières, de murs. Tout discours utopique annonce le plan de la ville avant d'élaborer le programme des lois » (Ansay et Schoonbrodt (eds.) 1989, p. 70)

⁶² « *La formulation des diagnostics, des valeurs ou des normes d'action est moins l'œuvre d'un groupe d'acteurs suffisamment habiles pour présenter les choses de façon à plaire à tout le monde, que de processus qui s'élaborent progressivement au cours d'interactions répétées, où chacun met son veto à certaines orientations et apporte sa propre contribution à d'autres* » (Palier et Surel 2005, p. 18).

En effet, les idées ne « flottent pas dans l'air », elles s'inscrivent dans des institutions (Radaelli 2000, p. 262). Portées par des acteurs, elles deviennent visibles dans leurs discours. Avec l'analyse des entretiens, des discours, des documents institutionnels, de la presse, une grande attention est portée au discours des acteurs. Ce travail s'inscrit dans le cadre intellectuel construit par Alfred Schütz qui se demande ce qu'est « *un fait en dehors des significations projetées sur lui, qui se « construisent dans des dénominations attribuées, des enjeux assignés, des usages privilégiés* ». Il estime que le chercheur doit s'attacher à étudier, non pas les phénomènes en propre, mais les « *significations attribuées aux phénomènes* » (Braud 1995, p. 97). Ces significations résultent d'une opération de classement de la réalité par les individus qui de façon rétroactive s'imposent à eux (Berger et Luckmann 2006)⁶³. Dans la lignée d'un néo-institutionnalisme discursif⁶⁴, les politiques publiques sont ici expliquées par les interactions discursives qui s'inscrivent dans un ordre institutionnel donné. Du fait de la difficulté à démontrer empiriquement le rôle des idées, des concepts ont été élaboré (le cadrage, le récit, les mythes, etc.). Les idées, représentations cognitives et normatives, sont présentes dans le discours à trois niveaux : les politiques publiques, les programmes et les philosophies. Le discours étudié dans cette thèse est un discours de coordination c'est-à-dire un discours qui s'établit entre les acteurs publics⁶⁵ (Schmidt 2008).

⁶³ Si le constructivisme s'impose aux Etats-Unis comme une étude des faits langagiers –uniquement ceux-là construisant la réalité des faits politiques et sociaux, la variante française s'attache plutôt à montrer quelles conditions socio-historiques permettent la naissance et l'affirmation dans l'espace public d'une certaine représentation d'un problème politique, représentation saisie à travers le langage (Braud 1995, p. 99).

⁶⁴ Ce 4^{ème} néo-institutionnalisme, défendu notamment par Vivien Schmidt, se penche sur le rôle des idées et notamment du discours : il se place dans tradition aristotélicienne de la démocratie où « *le discours est constitutif du fait politique* » (Boussaguet, Jacquot et Ravinet (eds.) 2010, p. 351).

⁶⁵ Vivien Schmidt analyse par ailleurs un deuxième type de discours, que nous n'évoquerons pas dans cette étude : le discours de communication des acteurs publics vers le public.

Encadré 1- L'utopie du *Grand Paris* dans les discours des élus en 2009

« Le *Grand Paris*, c'est celui de la *ville durable*, de la ville de l'après-Kyoto, de la *ville écologique*, de la ville qui s'allie avec la nature au lieu de la combattre » (...) ; « Le *Grand Paris*, c'est la volonté de penser le développement de Paris dans une perspective beaucoup plus large que les limites du périphérique, que les limites de la Petite Couronne, beaucoup plus large que celles de l'Ile-de-France » ; « le *Grand Paris*, c'est l'État qui prend ses responsabilités, c'est l'État qui se donne les moyens juridiques d'agir »⁶⁶.

« Le *Grand Paris*, c'est le rayonnement de la France vers le monde, c'est une source d'attractivité pour le monde »⁶⁷.

« Le *Grand Paris*, c'est d'abord une immense ambition nationale, une mobilisation pour toute la France à travers un exceptionnel projet de développement à la mesure du 21^{ème} siècle, de ses enjeux, de la compétition internationale à laquelle notre pays se trouve confronté »⁶⁸.

« Réfléchir sur le *Grand Paris*, c'est voir comment résorber ses inégalités territoriales »⁶⁹.

« Le *Grand Paris*, c'est créer une nouvelle structure métropolitaine capable de gérer tout ou partie des problèmes communs aux différentes villes de l'agglomération » ; (...) « Le *Grand Paris*, c'est rompre avec cette tendance à l'éloignement des lieux de production, de savoir et de savoir-faire. Le *Grand Paris*, c'est donc un plan social,... (...) empreint de cohésion urbaine et humaine, un plan économique qui correspond parfaitement aux volontés présidentielles, et un plan architectural nécessaire à la pérennité de notre renommée d'envergure internationale »⁷⁰.

« Bâtir un *Grand Paris*, c'est vouloir corriger les injustices qui frappent notre territoire et aider chacun à trouver sa place dans une ville du 21^{ème} siècle »⁷¹.

Toutes ces citations d'hommes politiques en 2009 montrent combien le *Grand Paris* est plurivoque : projet d'aménagement urbain ; émergence d'une métropole politique, économique et sociale ; projet politique pour une capitale mondiale au 21^{ème} siècle (Encadré 1).

L'utopie n'explique pas les décisions prises car ces dernières résultent de phénomènes multiples croisant intérêts, institutions et idées, mais elle explique l'émergence du problème public et sa diffusion dans l'espace politique.

Hypothèse 3 sur la variable Idées

Alors que la mobilisation des acteurs en faveur de la coordination est malaisée, l'utopie constitue une mise en mouvement déterminante. En donnant un horizon à

⁶⁶ Discours de Nicolas Sarkozy, Président de la République, 29 avril 2009, Cité de l'Architecture et du Patrimoine, Paris.

⁶⁷ Christian Blanc, Secrétaire d'Etat au développement de la région capitale devant l'Assemblée nationale. Deuxième séance du mardi 24 novembre 2009 : débats sur le projet de loi relatif au réseau de transport du Grand Paris, Assemblée Nationale.

⁶⁸ Yves Albarello à l'Assemblée nationale. Deuxième séance du mardi 24 novembre 2009 : débats sur le projet de loi relatif au réseau de transport du Grand Paris, Assemblée Nationale.

⁶⁹ Jean-Christophe Lagarde, député du centre. Deuxième session de débats sur le projet de loi relatif au réseau de transport du Grand Paris, Assemblée Nationale, 24 novembre 2009.

⁷⁰ Patrice Calméjane. Deuxième séance du mercredi 25 novembre 2009 : débats sur le projet de loi relatif au réseau de transport du Grand Paris, Assemblée Nationale (vote en faveur du projet de loi).

⁷¹ Patrick Bloche. Deuxième séance du mercredi 25 novembre 2009 : débats sur le projet de loi relatif au réseau de transport du Grand Paris, Assemblée Nationale.

l'action et en fixant des images, discutées et parfois conflictuelles, elle permet la mise en mouvement et par là le changement de l'ordre institutionnel. L'utopie en matière d'urbanisme est un moyen de dépasser la complexité, de transcender cette complexité en fixant des images, des mots d'un futur fantasmé. La question du *Grand Paris* est en effet un défi pour la connaissance⁷². Pour autant, l'utopie seule ne permet pas ce changement. Il doit se formuler dans un contexte institutionnel où l'Etat continue de jouer son rôle de stratège, en donnant les ressources pour la métropolisation, tandis que le Conseil régional devient le lieu de la coordination en matière d'aménagement du territoire.

Il est intéressant de constater que la dimension démocratique des utopies du Grand Paris n'est pas au centre : certes, l'architecture et l'urbanisme ont une dimension politique. Il ne s'agit donc pas de dire que le Grand Paris comme idée puis comme matérialisation écarte le politique : il a même comme objectif de le remettre au centre. L'utopie comporte toujours un projet politique pour une société idéale. Le projet politique, au sens d'un projet démocratique, pour la métropole parisienne n'est pas du tout visible, ne ressort pas des discours des élus. Pourquoi cette absence ? Est-ce à dire que le gouvernement d'une ville mondiale doit sortir d'un fonctionnement démocratique ? Que d'autres formes d'organisation politique sont à inventer ? Comment gouverner une métropole dont 13% des habitants sont étrangers et ne disposent donc pas de la citoyenneté nationale et sont écartés de la participation conventionnelle à la vie politique⁷³ ? Comment gouverner une métropole où l'abstention ne cesse d'augmenter ?

⁷² La pensée complexe telle que l'a présentée Edgar Morin a pour ambition de relier le tout et les parties, sans disjoindre ces dernières, et sans les réduire. Le tout est à la fois autre chose et plus que la somme des parties et moins que la somme des parties (Morin 2005).

⁷³ Parmi les étrangers, les citoyens d'un pays membre de l'Union européenne peuvent voter et être éligibles aux élections municipales et européennes. Voir le Chapitre 6 à ce sujet.

Tableau 4 - Institutions, logiques d'action, objectifs poursuivis et instruments (2001-2012)

	2001-2012	2004-2011	2007-2012	2008-2010
Qui ?	Ville de Paris et noyau d'élus motivés	Région Ile-de-France	Etat	Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale
Constats	Les maires partagent les mêmes problèmes mais ne se connaissent pas Chacun est isolé	Le Schéma d'aménagement de 1994 n'est pas adapté aux enjeux et doit être révisé	L'Etat ne peut pas se désengager et doit assister les élus locaux	L'Etat doit prendre en charge la question de la gouvernance métropolitaine
Objectifs principaux	Créer une dynamique d'échange entre maires de la petite couronne et rétablir la confiance des voisins envers Paris Faire émerger l'échelle métropolitaine comme une échelle pertinente d'action publique	Adopter un schéma répondant aux enjeux d'aménagement	Apporter un soutien financier et matériel aux élus locaux pour assurer le rayonnement de la capitale dans le monde Devenir le pilote de l'aménagement en Ile-de-France	Assurer la compétitivité de l'Ile-de-France dans le monde
Comment ? Instruments	Coopération : expertise, débats Informationnel, communicationnel	Schéma d'aménagement prescriptif	Information Financements	Loi
Echelle	Petite couronne	Région	Région	Unité urbaine ⁷⁴

METHODOLOGIE

En décrivant les stratégies des acteurs franciliens et nationaux, les institutions politico-administratives et les systèmes de représentation, en analysant le passage des controverses à la mise sur agenda, les normes et les instruments d'action publique utilisés, il s'agit donc d'étudier le changement de l'ordre institutionnel, malgré les obstacles au changement. Nous avons pour cela choisi une méthode qualitative qui s'appuie sur des sources livresques et sur des sources orales.

Sources écrites

La documentation émanant des organisations, des institutions et des acteurs impliqués dans le débat sur le *Grand Paris* constitue une première source

⁷⁴ Bien que la lettre de mission du Secrétaire d'Etat ainsi que l'intitulé de son administration délimite son action au territoire régional, le projet du Grand Paris mis en place sous son impulsion s'inscrit dans le territoire de l'unité urbaine (voir la figure présentant les différentes échelles en Ile-de-France).

d'information : verbatims issus des réunions entre élus, rapports d'information, rapports parlementaires⁷⁵, notes, communiqués de presse, dossiers techniques construits par l'APUR, le Conseil régional, le STIF, etc. Nous avons également analysé les débats parlementaires de la loi 2010-597 du 3 juin 2010 créant un réseau de transport du *Grand Paris*. Nous avons enfin recueilli les positions et opinions des acteurs du *Grand Paris*. La presse quotidienne, locale et spécialisée fournit des sources intéressantes à partir de 2007 lorsque le sujet du *Grand Paris* est mis à l'agenda gouvernemental : *Le Monde*, *Libération*, *Le Figaro*, *Le Parisien*, le *Journal du Dimanche*, la *Gazette des communes* ont été les principales sources d'information en la matière⁷⁶. Il faut noter que plusieurs journalistes spécialisés dans la vie politique francilienne et les enjeux relatifs aux collectivités territoriales donnent des informations plus précises et détaillées dans leurs blogs personnels⁷⁷. Les blogs personnels des élus ont également été utilisés car ils permettent d'accéder à des prises de position, des discours publics et mettent en scène l'activité d'un élu.

Entretiens

Enfin, nous avons réalisé des entretiens avec des acteurs du *Grand Paris*. Ces entretiens semi-directifs ont été effectués dans une visée informative auprès d'acteurs des différentes institutions étudiées afin de reconstruire le processus d'action publique relatif au *Grand Paris* et les représentations associées. Nous avons rencontré principalement des maires et des personnes impliquées dans la politique parisienne de coopération dans un premier temps, puis des personnes travaillant au Conseil régional et dans diverses institutions de l'Etat. Précisons qu'un certain nombre de personnes sollicitées pour des entretiens n'ont pas répondu à nos demandes et particulièrement au sein de l'Etat : que ce soit à la DATAR, ou dans les cabinets ministériels. Les enjeux

⁷⁵ Nous considérons qu'en prenant des précautions méthodologiques dans l'analyse du discours, les rapports constituent une source essentielle de données dans cette recherche. Nombreux et diversifiés dans leur origine, leur forme et leur contenu, ils offrent une entrée privilégiée sur les catégories de représentation des élites politiques et administratives, ainsi que sur les solutions envisagées. Voir sur ce point la contribution de Claire Dupuy et Julie Pollard (Dupuy et Pollard 2009).

⁷⁶ La presse spécialisée traitant le sujet du Grand Paris s'accroît notamment à partir de 2010 et le vote de la loi sur le réseau de transport du Grand Paris. La perspective de ce réseau de transport nécessite de l'information notamment en matière économique pour attirer les investisseurs. On note aussi la création du *Journal du Grand Paris* en 2014 qui offre des interviews et des analyses sur le volet « projet urbain » et sur le volet institutionnel du Grand Paris.

⁷⁷ Voir le Chapitre 3, section 1 sur la médiatisation du problème public *Grand Paris*, pour une présentation des journalistes ayant contribué à le publiciser.

politiques et électoraux de ce débat et le fait que certaines personnalités politiques se trouvent par ailleurs sous les feux de l'actualité dans d'autres dossiers⁷⁸ peut expliquer cette difficulté d'accès au terrain du côté de l'Etat.

Menés dans une visée informative et narrative, les entretiens ont permis de recueillir des données essentielles car l'information dont ils sont porteurs permet d'accéder à des représentations du problème public *Grand Paris* et de reconstruire le processus de construction du problème public *Grand Paris*. Les données recueillies intègrent bien « *des précisions sur les processus de décision, sur les moments charnières de ces processus, sur la place respective des différents acteurs impliqués, bref des données de type factuel* » (Pinson et Sala Pala 2007, p. 576)⁷⁹.

Cependant, l'usage des entretiens doit être fait avec précaution dans un tel dossier pour éviter les biais méthodologiques. Le premier de ces biais est relatif à « *l'illusion biographique* » ; Gilles Pinson et Valérie Sala Pala notent judicieusement que « *le récit produit risque d'être empreint de « l'illusion biographique » que chaque agent social entretient à propos de sa propre trajectoire (Bourdieu 1986). Ce faisant, l'interviewé risque de re-hierarchiser les faits et les événements en fonction de la part plus ou moins active qu'il y aura prise, d'extrapoler ; autrement dit de généraliser son expérience individuelle, ses règles de comportement, ses manières d'interpréter les événements aux autres acteurs impliqués dans la même politique* » (Pinson et Sala Pala 2007, p. 561). Dans le dossier du *Grand Paris*, chaque acteur peut avoir la tentation de se voir au centre du processus et montrer combien son action a permis à la question du *Grand Paris* d'être ce qu'elle est. Il est difficile pour l'analyste de voir clair dans les implications réelles des individus.

La seconde difficulté méthodologique rencontrée est relative à la population interviewée. La majorité des entretiens ont été conduits auprès de dirigeants, qu'ils soient élus ou responsables administratifs. La légitimité de l'enquêteur face à l'enquêté est à construire pour dépasser les discours trop généraux ou « *la langue de bois* » (Cohen 1999).

⁷⁸ Nous avons essayé, sans succès, de rencontrer Henri Guaino et Claude Guéant qui auraient pu apporter des éléments importants sur la façon dont Nicolas Sarkozy s'est emparé du sujet en 2007 (voir le chapitre 3).

⁷⁹ L'intérêt de l'entretien semi-directif en sociologie de l'action publique est débattu. Voir sur ce sujet (Pinson et Sala Pala 2007). Défendant l'intérêt compréhensif et narratif/informatif de l'entretien, les deux auteurs identifient et répondent aux critiques adressées à l'utilisation des entretiens semi-directifs en science sociales. Philippe Bongrand et Pascale Laborier critiquent ainsi l'entretien « *semi-directif, informatif et rétrospectif* » qui ne permet pas selon eux de reconstruire un processus d'action publique, contrairement aux entretiens non-directifs et à l'observation participante (Bongrand et Laborier 2005).

ANNONCE DU PLAN

Pour étayer les hypothèses, l'argumentation se déploiera en deux temps. La première partie, avec une grille d'analyse séquentielle, reconstruit la façon dont la question du *Grand Paris* est devenue un problème public à partir de 2001. Elle met l'accent sur les variables *Intérêts* et *Idées*. Cette première partie montre d'abord comment la Ville de Paris a porté dans l'espace politique puis public la question de la coopération entre maires de l'agglomération parisienne et contribué ainsi à faire du *Grand Paris* un enjeu de coopération entre élus locaux (2001-2007). Dans cette phase, les élus font un usage avant tout cognitif du *Grand Paris* - sur les représentations- mais aussi stratégique dans la mesure où celui qui impose sa lecture du problème gagne un avantage stratégique dans le système d'acteurs. Puis une deuxième séquence d'action publique commence en 2007, séquence dans laquelle l'Etat va imposer un changement de lecture du problème public *Grand Paris* en l'envisageant comme une question de projet d'aménagement urbain (2007-2012). Dans cette phase, l'Etat fait surtout un usage stratégique du *Grand Paris* pour lui permettre de regagner une légitimité perdue dans l'aménagement de l'Ile-de-France, mais également cognitif avec la consultation internationale auprès d'architectes pour imaginer un Paris modernisé (Partie 1).

La deuxième partie a pour ambition de compléter cette approche séquentielle de la question du *Grand Paris* par une approche institutionnelle pour identifier quels sont les changements de l'ordre institutionnel francilien à l'œuvre dans la décennie 2000. Alors qu'aucune métropole institutionnelle n'est créée avant 2012, l'ordre institutionnel en matière d'aménagement du territoire est-il identique à celui de 2001 ? Nous verrons comment la question du *Grand Paris* et ses différentes modalités (projet urbain, coopération entre maires) a un impact sur l'ordre institutionnel. Finalement, qu'en est-il de la place de la réforme institutionnelle ? Celle-ci achoppe sur trois questions problématiques révélatrices de l'état des forces en Ile-de-France : la finalité, le périmètre, et la structure juridique du *Grand Paris* (Partie 2).

Retracer la cinétique d'une idée, c'est observer l'action politique et l'action publique en train de se faire, c'est regarder comment, de l'idée aux actions, l'utopie du *Grand Paris* met en relation les maires de la petite couronne, la Ville de Paris, le

Conseil Régional et l'Etat, les fait dialoguer, et au-delà des conflits et des blocages, rend le changement institutionnel possible.

Partie 1 La construction et l'évolution du problème public « Grand Paris » : d'un problème institutionnel à un problème d'aménagement

La construction d'un problème public, en ce qu'elle permet de montrer le décalage entre ce qui est et ce qui devrait être (Padioleau 1982, p. 25), met à jour une utopie. La définition de Paul Ricoeur de l'utopie est en effet clairement identique à celle du problème public : « *Ricœur la définit comme un système d'idées qui crée une « distance entre ce qui est et ce qui doit être* » (Michel 2003). En retour, l'utopie constitue un véritable moteur pour l'action. Il y a donc un processus rétroactif d'auto-alimentation : l'action créé l'utopie, qui en retour créé l'action. Nous défendons l'idée qu'il n'y a pas d'action publique sans utopie, qu'elle soit consciente ou inconsciente chez les acteurs qui la portent¹. Il s'agit d'expliquer pourquoi et comment le problème public du *Grand Paris* s'inscrit dans deux politiques publiques différentes : la politique d'aménagement du territoire et la politique institutionnelle réformatrice. Afin d'expliquer le pourquoi, il faut chercher quels sont les fondements cognitifs de ces politiques publiques. Pierre Muller explique ainsi que « *chaque politique est porteuse à la fois d'une idée du problème [...], d'une représentation du groupe social ou du secteur concerné qu'elle cherche à faire exister [...] et d'une théorie du changement*

¹ Ce qui ne signifie pas bien évidemment que toute l'action publique repose sur un seul moteur que serait l'utopie. L'action collective repose sur des logiques multiples, qu'elle relève du choix rationnel (Olson 2009), des idées, du poids des arrangements institutionnels, des routines.

social » (1996, p. 101). Dans le cas du *Grand Paris*, quel est le problème identifié ? Quelle est l'idée du problème ? Quelles sont les représentations des différents acteurs des débats ? Quelle est la théorie du changement social derrière les réflexions et les projets engagés ?

Afin d'expliquer le comment, nous montrerons comment les acteurs publics font un usage à la fois stratégique et cognitif du *Grand Paris* à travers l'analyse de trois processus menés conjointement : la politique de coopération entre élus locaux mise en place par la Ville de Paris, la procédure de révision de son schéma d'aménagement par le Conseil régional et le projet urbain pensé par l'Etat.

Cette première partie a pour ambition d'étudier l'émergence du problème public *Grand Paris* et sa mise sur agenda institutionnel qui correspond à une mise à l'agenda par anticipation puisque ce sont les élus qui se mobilisent directement et pas un groupe social (Garraud 1990 ; Favre 1992). Au début des années 2000, la question du *Grand Paris* est absente de l'espace public. Mais c'est avec la conjonction de plusieurs courants que le problème du *Grand Paris* va peu à peu émerger dans l'espace politique (les élus locaux), puis dans l'espace médiatique et enfin être porté à l'agenda gouvernemental. Il s'agit dans cette partie d'étudier comment se construit le problème public « *Grand Paris* », en déterminant tout d'abord ses modalités particulières par rapport aux expériences historiques de débats durant le 20^{ème} siècle (chapitre 1). Puis nous verrons comment la Ville de Paris devient en 2001 entrepreneur de cause, en mobilisant peu à peu les élus locaux de la petite couronne autour d'un rapprochement Paris/banlieue : elle contribue ainsi à mettre la question du Grand Paris à l'agenda politique dans le cercle circonscrit des élus locaux de l'agglomération parisienne (chapitre 2). Enfin, la prise en charge de cette question par le Président de la République en 2007 constitue une véritable rupture dans un processus de changement jusque-là incrémental, avec une inscription du Grand Paris à l'agenda gouvernemental (chapitre 3).

CHAPITRE 1. L'HISTOIRE DU GRAND PARIS (1789-2001) :

INSTITUTIONS ET AMENAGEMENT

Avant d'entrer davantage dans l'exposé de la thèse, un retour sur l'histoire permet d'envisager les évolutions contextuelles dans lesquelles le débat évolue en même temps qu'il rend possible l'éclairage des enjeux actuels². Une histoire exhaustive de l'évolution des institutions parisiennes n'a pas sa place ici. On lira à profit sur ce sujet les ouvrages des historiens indiqués en bibliographie. Mais il s'agit davantage de revenir sur quelques épisodes saillants de l'institutionnalisation du *Grand Paris* pour mieux comprendre les conditions de production de l'action publique et la façon dont les politiques institutionnelles ou constitutives sont menées. Nous nous attarderons surtout sur les années 1960 et 1970 : l'analyse des réformes mises en place durant ces années est particulièrement intéressante. Cette étude historique est ainsi préalable à un examen plus approfondi du contexte des années 2000.

Nous commencerons l'histoire de l'aménagement de la capitale à la Révolution française, date à partir de laquelle l'organisation politique de Paris et du territoire francilien en communes/départements est mise en place (on ne parle pas de *Grand Paris* à cette époque). Ce rapide survol historique des principaux épisodes du changement institutionnel (administration et urbanisme) montre un « *élargissement constant du domaine d'intervention du pouvoir*³ » et, dès Napoléon I^{er}, un « *enrichissement du contenu des actions d'aménagement*⁴ » à partir de la notion d'utilité publique : de ce

² L'intérêt de lier analyse des politiques publiques et sciences historiques a bien été mis en évidence. Voir sur ce sujet (Payre et Pollet 2005; Payre et Pollet 2013). Etudier la façon dont le *Grand Paris* est mis à l'agenda depuis le 19^e siècle est d'une grande utilité pour mettre en perspective les débats actuels. Il faut ici mentionner le travail passionnant effectué par Pauline Prat qui a étudié l'action de l'Etat en matière d'aménagement du territoire dans l'agglomération parisienne depuis les années 1930 (Prat 2012).

³ La notion d'utilité publique « *exprime ce qu'on pourrait appeler désormais la laïcisation de l'intervention du Prince : désormais l'urbanisme, tout en restant lié à la manifestation de sa gloire, a moins pour fonction de créer des décors, et beaucoup plus celle de servir à l'utilité publique* » (Carmona 1979, p. 7).

⁴ « *On passe ainsi de la voirie à l'adduction d'eau, à l'assainissement, aux plantations d'arbres, à la réalisation d'espaces verts, à la construction d'édifices publics (mairie, école, bâtiments administratifs, édifices culturels, hôpitaux)* » (*Ibid.*).

fait, on assiste à un accroissement continu du nombre d'institutions administratives chargées de l'aménagement (Carmona 1979).

Ce chapitre s'inscrit dans la démarche d'une équipe d'historiens de l'université Paris I visant à penser les rapports entre Paris et l'agglomération parisienne depuis 1789 et non plus étudier d'un côté Paris, et de l'autre les banlieues⁵. Connaître et comprendre les étapes de construction d'un territoire permet de mieux comprendre le présent et de mieux envisager les enjeux du futur. Et pour reprendre les mots de ces chercheurs, « *cela conduit à reprendre la chronologie classique des transformations de l'agglomération, qui assimile trop rapidement moments forts et pannes de la décision en matière urbaine aux variations de l'autorité de l'exécutif* » (Fourcaut, Bellanger et Flonneau (eds.) 2007, p. 13). Avec ce retour historique sur trois périodes - de la Révolution française de 1789 à la 5^{ème} République (section 1), les années 1960 (section 2), et les années 1980 et 1990 (section 3)-, il s'agit donc de répondre à cette question : que s'est-il passé en termes d'institutionnalisation du *Grand Paris* avant 2001, en associant l'enjeu d'aménagement du territoire et l'enjeu de réforme institutionnelle ?

Section 1. De la Révolution française de 1789 à la 5^{ème} République

Paris et sa banlieue font l'objet de plusieurs tutelles administratives depuis la révolution française de 1789. Le pouvoir central craint en effet de laisser naître un pouvoir politique parisien autonome comme il redoute des mouvements révolutionnaires du peuple de Paris. En effet, la révolte des marchands contre l'impôt royal menée par Etienne Marcel en 1356, les révoltes de 1789 et 1848 et la Commune de 1871 sont autant d'événements opposant le peuple de Paris au pouvoir royal. L'Etat conserve un contrôle du maintien de l'ordre dans la capitale, et ce de façon dérogatoire au statut communal. Alors que la loi municipale est en débat en 1883, le ministre de l'intérieur Pierre Waldeck-Rousseau justifie ainsi le maintien d'un statut dérogatoire pour Paris : « *Paris ne peut jouir des honneurs d'une capitale et des*

⁵ A partir de 2003, la ville de Paris et le Centre d'histoire sociale du XX^e siècle (CNRS/Université Paris 1 Panthéon Sorbonne) ont mené conjointement un travail de réflexion sur cette question, travail qui s'est traduit par la mise en place de séminaires réunissant les spécialistes de la construction de la métropole contemporaine.

prérogatives laissées aux municipalités [...]. Recherchez les journées qui ont changé à Paris la forme du gouvernement, thermidor, brumaire, les journées de juillet, celles de février, le 2 décembre, le 4 septembre ; vous verrez qu'il n'y a jamais eu à Paris une révolution politique sans qu'elle soit devenue une révolution dans toute la France » (JO débats, Chambre des députés, 9 nov. 1883, p. 2268).

Ce statut dérogatoire pour Paris est organisé dès la Révolution française. La loi du 21 juin 1790 qui permet l'élection au suffrage universel d'un maire de Paris est rapidement abrogée au profit d'une tutelle de l'Etat sur la commune pendant quasiment deux siècles (jusqu'en 1975). Le statut de Paris est réglé pendant cette période par la loi du 28 pluviôse an VIII et par la loi du 14 avril 1971 : « *un préfet pour l'administration, un préfet pour la police, une assemblée nommée ou élue selon les périodes et aux pouvoirs limités, le président de cette assemblée et des maires nommés dans les arrondissements*⁶ » (Souchon-Zahn 1986, p. 101). Les deux préfets sont donc les deux acteurs principaux.

Par ailleurs, le département de Paris est créé par le décret du 13 janvier 1790. Entièrement entouré par le département de Seine-et-Oise, il comprend Paris et les villages alentours dans un rayon de 12 km. En 1794, il prend le nom de département de la Seine, divisé en deux districts de Saint-Denis et Bourg-la-Reine⁷. La puissance et la richesse de ce département s'affirment déjà, en continuité avec le centralisme régalien de l'Ancien Régime et en conformité avec le jacobinisme né de la Révolution française. « *Jardins maraîchers, manufactures, carrières, installations portuaires, cimetières et abattoirs, tout ce qui était nécessaire aux besoins immédiats de la capitale se trouvait à l'intérieur de cette circonscription administrée par un préfet assisté d'un conseil général* », écrit Marc Ambroise-Rendu⁸. Cette organisation perdure jusqu'en 1968 après avoir survécu à la construction de l'enceinte fortifiée en 1840, aux annexions de 1860 qui donne à Paris sa taille actuelle, ou encore à la Commune de Paris en 1871.

Malgré la création en 1817 d'un fonds de péréquation Paris/banlieue⁹, Paris fonctionne dans une logique de domination vis-à-vis des petites communes qui la jouxtent. La ville s'est historiquement agrandie par incorporation successive de ses

⁶ Ils sont au nombre de 20 à partir de 1859.

⁷ Bourg-la-Reine est remplacé par Sceaux à la tête du district en 1801.

⁸ AMBROISE-RENDU Marc, « Et si Paris rencontrait ses voisins », *Le Monde*, 26 novembre 1987.

⁹ Ce fonds est supprimé par Laval en 1943 (Bellanger, in Fourcaut, Bellanger et Flonneau (eds.) 2007, p. 257-258).

faubourgs à chaque fois que ses limites devenaient trop étroites pour l'aménagement : à l'époque d'Haussmann, celui-ci est une affaire strictement communale (Carmona 1979, p. 7; Offner (ed.) 2007, p. 5). La loi du 16 juin 1859 annexe donc plusieurs communes voisines à la capitale : Belleville, Grenelle, Vaugirard et la Villette ainsi que certains quartiers d'Auteuil, des Batignolles, de Bercy, de la Chapelle-Saint-Denis, de Charonne, de Montmartre et de Passy. La banlieue subit la relégation sur son territoire d'un certain nombre de services : traitement des ordures, cimetières, hospices, maisons d'arrêt, etc.... Ce comportement de la capitale construit peu à peu l'hostilité des maires de banlieue. Mais à partir du 20^{ème} siècle, cette idée d'accroissement des frontières de Paris est laissée de côté pour une double raison : d'une part l'agglomération parisienne est devenue trop importante pour devenir une commune unique de plusieurs millions d'habitants ; et d'autre part, en raison du principe de respect de l'institution communale et des libertés locales véhiculé par la Troisième République, il devient difficile d'envisager de nouvelles annexions de communes à Paris (Carmona 1979, p. 7).

Pourtant, un certain nombre de coopérations intercommunales se créent dès la fin du 19^e siècle suite à la loi du 22 mars 1890 sur les intercommunalités à vocation unique qui est à cet égard fondamentale. Une douzaine de syndicats est créée : le Syndicat du gaz en 1903, le Syndicat des pompes funèbres en 1905, le Syndicat intercommunal des Eaux en 1922 (138 communes de Seine et de Seine et Oise), le Syndicat de l'électricité en 1924, etc..., ainsi que sept cimetières intercommunaux. Elle va permettre la mise en place de politiques publiques par des élus locaux ayant marqué leur époque. Henri Sellier fonde en 1915 l'Office départemental des Habitations à bon marché de la Seine qui devient une institution déterminante dans les relations Paris/Banlieue¹⁰. Dès les années 1920 et 1930, de nombreuses instances expriment la volonté de compromis politique des maires. L'époque des maires bâtisseurs, de ces élus locaux ayant « régné » durant l'entre-deux guerres, a marqué l'histoire des communes de l'agglomération parisienne.

Parallèlement, et même antérieurement, à ces politiques intercommunales, une dynamique de coopération entre maires est lancée : grâce à la formation des secrétaires

¹⁰ Maire de Suresnes de 1919 à 1941, Henri Sellier fait partie de ces grands maires bâtisseurs qui ont marqué l'histoire de l'agglomération parisienne (Bellanger, in *Ibid.*, p. 205-207).

de mairie¹¹ et à la création d'associations¹², les maires mènent des politiques publiques d'envergure avec comme idéal la réduction des inégalités spatiales. L'intercommunalité est alors plébiscitée ; le fort développement des SIVU (Syndicat intercommunal à vocation unique) en témoigne. En 1929, Albert Guérard publie un ouvrage sur l'avenir du *Grand Paris* (Guérard 2006), dans cette période de l'entre-deux-guerres marquée par la Grande crise de 1929 et ses répercussions au début des années 1930 en France. Cette période constitue en effet un moment déterminant dans l'organisation institutionnelle et politique et l'aménagement de l'agglomération parisienne, avec le plan Prost notamment (Prat 2012). La préfecture de la Seine constitue un espace privilégié de réflexion sur le gouvernement de la région parisienne (Payre 2008, p. 15).

Enfin, le statut de Paris fait l'objet de débats après la Libération : le Comité parisien de la Libération est en faveur d'une plus grande autonomie de la capitale. Les communistes par ailleurs défendent un *Grand Paris* regroupant regroupant Paris et sa banlieue en vingt mairies. Mais l'Etat, craignant une victoire électorale communiste dans la capitale, s'oppose à ce projet (Giblin, Papin et Subra 2001, p. 28).

Section 2. Une période clé dans l'aménagement de la région parisienne : les réformes des années 1960

Le dossier du *Grand Paris* est ensuite réactualisé dans les années 1960 après la création de syndicats mixtes en 1955, des SIVOM et des districts en 1959. Dans les années 1950 se pose en effet la question de la gestion de l'accroissement important de la population dans l'agglomération parisienne : la région Ile-de-France compte ainsi 6,6 millions d'habitants en 1946, 7,3 en 1954, 8,4 en 1962, 9,2 en 1968 soit une

¹¹ Plusieurs écoles d'enseignement professionnel, qui formeront notamment des générations de secrétaires de mairie, ont été créées : l'Ecole des Hautes Etudes Urbaines qui devient l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris en 1924, l'Ecole Nationale d'Administration Municipale, ENAM, en 1922 par Henri Sellier (Bellanger 2003a).

¹² Une Association des secrétaires de mairie de la région parisienne naît en 1862 sous les auspices du préfet Haussmann. L'Association française des architectes-urbanistes, créée en 1874, veut encourager une réforme sociale et le développement de l'hygiène. La première grande institution qui jouera un rôle essentiel en tant que groupe de pression sur la Préfecture de la Seine est l'UMS (Union des Maires de la Seine), créée en 1909 (Bellanger 2003b).

augmentation de 2,6 millions d'habitants en 22 ans¹³. Dès lors, il s'agit de repenser l'aménagement de l'agglomération parisienne pour adapter « l'anarchie parisienne »¹⁴ à ces enjeux démographiques et socio-économiques de l'après-guerre¹⁵ et de pallier le sous-équipement et la sous-administration de la région (Vaujour 1970, p. 24)¹⁶. C'est pourquoi plusieurs réformes décisives pour l'aménagement de la région parisienne vont être décidées sous la présidence du Général de Gaulle : la création en mars 1959 du District de la Seine après l'ordonnance du 5 janvier 1959 qui crée les districts urbains (§1), et la suppression en 1964 du département de la Seine créé en 1791 (§2). Le Président de la République défendant un Etat fort contre les élus locaux, ces décisions administratives sont loin d'être neutres : elles consacrent la centralisation administrative de l'agglomération parisienne.

§1. La création du district de Paris en 1959

Dans sa thèse soutenue en 1960 sur la création du district de Paris, Robert Gilles interroge la pertinence des limites administratives du district pour répondre aux problèmes de la construction et du logement, des transports et de la circulation, de l'eau, de l'organisation de la police, problèmes qu'il identifie comme les plus importants de l'époque (Gilles 1960)¹⁷.

Un premier district de Paris est mis en place en mars 1959 mais il rencontre une forte résistance des élus locaux qui s'opposent à ce qu'ils considèrent être une

¹³ Source : INSEE.

¹⁴ Le Général de Gaulle lui-même aurait fait valoir à Paul Delouvrier en 1960, dans un hélicoptère survolant l'agglomération, qu'il fallait mettre de l'ordre dans cette « anarchie », dans ce « b... », dans ce « merdier », dans ce « désordre total »... L'historien Loïc Vadelorge écrit qu'il existe un nombre incalculable de versions de cet épisode qui a conduit à un discours de justification des villes nouvelles. Il s'interroge alors, de façon très intéressante, sur la place de la parole des témoins dans l'analyse historique à travers l'utilisation de ces « *petites phrases* » et des « *grand récits qu'elles réhaussent* » (Vadelorge 2005).

¹⁵ A ce propos, Delouvrier écrit avec humour : « *Aucune de celles-ci [ces énormes concentrations humaines], pas même Londres, n'a pu trouver un système administratif, un système de gouvernement de la cité, combinant la démocratie réelle et l'efficacité, au sens précis de la capacité de prendre les décisions, qu'un tel conglomérat exige. Ne donnons qu'un exemple : la compatibilité de la voiture automobile avec une agglomération de cette taille n'a donné lieu qu'à une seule « invention » véritable : les feux rouges et verts. C'est beaucoup, c'est peu, c'est très insuffisant.* » (Préface de Paul Delouvrier, in Franc et Leclerc 1977, p. 2).

¹⁶ Il écrit ainsi que dans les années 1950, « *le problème du sous-équipement et de la sous-administration étaient certainement liés. D'une part, ils relevaient tous deux du même retard pris par les pouvoirs publics sur l'urbanisation, et, d'autre part, aucun équipement collectif normal ne pouvait être réalisé tant que des structures administratives adaptées à la réalité démographique n'étaient pas mises en place. C'est pourquoi la Vème République entreprit très rapidement de mener à bien cette tâche immense : la réorganisation nécessaire de la région parisienne.* » (Vaujour 1970, p. 24).

¹⁷ Il est intéressant de noter que le débat sur le *Grand Paris* réémerge dans les années 2000 à la faveur d'un discours quasi-identique. Et ça n'est pas la seule similitude.

ingérence étatique dans leur autonomie. L'AMS, l'Association des Maires de la Seine, et son président Charles Deutschmann, maire de Levallois-Perret, est particulièrement active dans cette résistance : les élus locaux refusent de siéger au district urbain de Paris. Un comité interministériel permanent sur la région de Paris est donc mis en place en février 1960. Les discussions aboutissent à la création d'un nouveau district de Paris le 2 août 1961 sur un territoire recouvrant les trois départements de la Seine, la Seine-et-Oise et la Seine-et-Marne. Il se compose de trois éléments : le délégué général aux attributions importantes, un conseil d'administration de 28 élus choisis pour moitié par le gouvernement et pour moitié par les assemblées elles-mêmes (nombre porté à 54 en 1966), et un comité consultatif économique et social (Cottour 2008). Ses missions axées autour du développement urbain de l'agglomération parisienne (création des villes nouvelles, mise en place du SDAURP, Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris, adopté en 1965, modernisation des réseaux ferroviaires avec le RER et autoroutier) ont également pour objet de prendre en compte la grande banlieue avec un cofinancement de ses politiques publiques (Bellanger 2003b).

§2. La réforme de du 10 juillet 1964 : une réforme radicale

La réforme du 10 juillet 1964 constitue une réforme radicale en supprimant le département de la Seine, et en créant une Préfecture de région. En supprimant le département de la Seine, la loi du 10 juillet 1964 réorganise complètement le territoire administratif de l'agglomération. La création des sept départements distincts¹⁸ (les départements de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, du Val-d'Oise, de l'Essonne et des Yvelines) modifie profondément les habitudes de coopération et la gestion des territoires : les nouvelles frontières viennent compliquer la mise en œuvre des politiques publiques. Des identités départementales distinctes se construisent progressivement (Bellanger 2007). A la logique « mutualiste » qui prévalait dans l'action publique locale jusque-là, va se substituer peu à peu une logique « séparatiste ».

¹⁸ Cette création est effective le 1^{er} janvier 1968, en application de la loi du 10 juillet 1964 et conformément au décret d'application du 25 février 1965.

La loi de 1964 crée par ailleurs une préfecture de région dont les contours épousent ceux du district. Par un décret de 1966¹⁹, le délégué général du district devient également préfet de région et cumule ainsi les fonctions administratives d'un préfet avec les fonctions exécutives d'un établissement public, le district. Ses attributions sont dès lors très importantes. C'est Paul Delouvrier qui assume ces fonctions de délégué général du District de la Région de Paris de 1961 à 1969. En 1977 (alors qu'un maire de Paris est élu pour la première fois), il soutient que, d'après lui, le chef de la Région Ile-de-France est le préfet de Région : « *N'ayons pas peur de le dire : plus qu'un maire à Paris, il faut un chef à l'agglomération parisienne. Et il me paraît difficile qu'ayant à administrer le cinquième de la population française, ce chef puisse être autre que le préfet de la région d'Ile-de-France* » (Préface de Paul Delouvrier Franc et Leclerc 1977, p. 3)²⁰.

Dans la gestion de la péréquation fiscale, le district a désormais une « *fonction régaliennne et ordonnatrice* » et les nouveaux départements ont pour fonction d'élaborer conjointement avec les communes des politiques publiques de proximité (Bellanger 2003b). Avec cette nouvelle répartition des tâches, on passe d'une vision radioconcentrique à une vision polycentrique du pouvoir local. L'objectif de la réforme est d'humaniser l'administration, en la rapprochant des administrés. La création des départements permet dans cette optique de lutter contre « *le gigantisme de l'agglomération parisienne [qui] avait abouti, petit à petit, à la mise en place d'une administration à la fois trop lourde et anonyme* » (Vaujour 1970, p. 48).

Loïc Vadelorge montre également que cette réforme de 1964 constitue une rupture d'échelle dans la façon dont est pensé l'aménagement : on pense plus grand, sous l'influence des *new towns* en Grande-Bretagne. 193 zones à urbaniser sont identifiées entre 1959 et 1965. Face à ces nouvelles échelles, de nouvelles procédures sont mises en place : La Défense avec un projet d'aménagement spécifique²¹, et les ZUP d'Etat qui sont en partie un échec (Vadelorge (ed.) 2005).

¹⁹ Décret du 10 août 1966 relatif à l'organisation des services de l'Etat dans la région parisienne.

²⁰ Et il poursuit : « *L'ostracisme millénaire du pouvoir central contre un maire à Paris empêchera qu'il y ait un jour un gouverneur élu (et même pas un élu gouverneur) de la région Ile-de-France.*

Sans nier la décisive importance des élus et des représentants économiques et sociaux, tout ce qui ira contre l'autorité de ce préfet d'exception ira contre l'agrément de la vie des habitants de l'agglomération. » (Préface de Paul Delouvrier Franc et Leclerc 1977, p. 3).

²¹ Création de l'EPAD par le décret n°58-815 du 9 septembre 1958 « créant un établissement public pour l'aménagement de la région dite "de la Défense" dans le département de la Seine ».

A l'origine de cette réforme, on trouve également tout un courant de pensée puissant à cette époque, bien représenté par l'ouvrage de Jean-François Gravier, *Paris ou le désert français*. La réforme de 1964 et l'action de Paul Delouvrier vont dans le sens de cette analyse, largement partagée à cette époque (Déloye 1997, p. 38), selon laquelle la croissance de Paris freine le développement de la province. Malgré l'hostilité des élus de Paris comme de banlieue (à plus de 90%), Delouvrier (surnommé le « Haussmann des banlieues ») réussit à mettre en place le découpage de 1964 : il bénéficie du soutien du Général de Gaulle et de l'attitude ambivalente du Parti Communiste qui représente alors la première force politique de l'agglomération parisienne.

Emmanuel Bellanger relève deux logiques inhérentes à ces décisions : une logique administrative et financière et une logique politique. A la logique administrative et financière correspond la volonté d'étendre les politiques de péréquation à un plus *Grand Paris*. A la logique politique, plus officieuse, correspond la volonté d'entraver deux acteurs de la région parisienne : la Seine-et-Oise et le Parti Communiste, fortement présent dans les communes autour de Paris – ce qu'on appelle la « banlieue rouge »- (Castells 1975).

Cette réforme est en effet géopolitique : elle vise à circonscrire le Parti Communiste dans un seul département, le 93 (le 94 est aussi gouverné par le PC quasiment sans discontinuer, ce qui n'était pas prévu). En effet, en 1945, 35 communes sur 80 dans la petite couronne sont gouvernées par des communistes. Dans les discours, la réforme vise d'abord une meilleure répartition des richesses. Transformant profondément le paysage institutionnel de la région parisienne, elle n'aurait pas pu aboutir sans le soutien du Président de Gaulle contre les réticences des élus locaux. En 1963, le nouveau Ministre de l'Intérieur Roger Frey illustre bien cette volonté gouvernementale de contrôler la région parisienne avec les paroles suivantes : « *Les assemblées délibérantes départementales ou communales ne sauraient avoir d'attributions aussi étendues que dans les autres départements [...] Les libertés locales seront maintenues dans la mesure où elles ne mettront pas d'obstacles à l'intérêt collectif [...] L'administrateur général pourra accorder concession aux organismes d'aménagement aux lieu et place des communes qui s'y seront refusées avec inscription d'office aux budgets communaux.* » (Roger Frey, exposé au président de la République du 8 octobre 1963, Cottour 2008).

La façon dont cette réforme de 1964 a été pensée et décidée à des conséquences sur la place que peuvent prendre les départements dans le système d'acteurs. Les départements franciliens n'ont pas l'ancienneté des autres départements nés de la Révolution française de 1789. Leur découpage, assez arbitraire, ne correspond pas à des territoires vécus et/ou imaginés. De ce fait, « *le Conseil général est l'instance politique la plus dépréciée en Ile-de-France* » (Béhar et Estèbe 1999). Ils vont rapidement se retrouver au centre d'un jeu entre les communes, au rôle souvent important surtout en petite couronne, et la Région qui est créée dans les années 1970.

En parallèle, la loi 66-1069 du 31 décembre 1966 crée les communautés urbaines pour plusieurs villes (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg) mais Paris est exclue des dispositions de cette loi. En effet, la réforme de 1964 a pour objectif de rapprocher l'administration des administrés en créant l'échelon départemental dans la première couronne parisienne. Par ailleurs, le district de la région de Paris assume la gestion de l'aménagement du territoire à l'échelle métropolitaine. En 1966, Paris ne rentre donc pas dans le droit commun en étant exclue de la nouvelle législation sur les métropoles (tout comme Marseille).

Section 3. La structuration d'un système d'acteurs de l'aménagement (1970-2001)

Le paysage institutionnel est profondément remodelé autour de nouveaux départements dans la décennie 1970 tandis que l'aménagement du territoire francilien s'organise à travers de grands projets urbains. Avec l'arrivée de nouveaux acteurs : un maire élu au suffrage universel à Paris en 1977 (§1) et la création d'un Conseil régional d'Ile-de-France en 1976 (§2), le système d'acteurs de l'aménagement se met en place peu à peu et se stabilise à partir des années 1980 (§3).

Il n'y a dès lors plus de pouvoir d'agglomération (plus d'assemblée délibérative ni de bureau exécutif) et l'entrecroisement des compétences et des institutions provoque l'irruption de l'expression « millefeuille » territorial pour qualifier cette

situation de dilution de la décision (Bellanger 2008). Paris et toutes les institutions franciliennes ont bel et bien une place à part dans l'architecture institutionnelle égalitaire française²².

§1. Un Maire pour Paris et la question du statut de Paris

Sans interroger directement la pertinence de l'organisation institutionnelle en Ile-de-France, l'avènement avec la loi du 31 décembre 1975²³ d'un maire à Paris, élu au suffrage universel, constitue là encore une rupture et provoque un bouleversement des équilibres politiques dans la région parisienne.

Paris, depuis les Parisii jusqu'au 21^{ème} siècle, a souvent été, et de plus en plus, une place stratégique pour les différents dirigeants. C'est pourquoi elle est soumise à un régime juridique particulier lié à son statut de ville-capitale. Administrée par l'Etat jusqu'en 1977, Paris est en effet une commune à part en France. Il y a pourtant déjà eu des maires à Paris (neuf maires à Paris entre 1789 et 1975) mais ils sont nommés par le pouvoir en place à partir de 1794 (Granier 1982). Jacques Chirac, qui est alors Premier ministre, déclare en 1974 pour France Soir : «*Le caractère très spécifique de la Ville de Paris ne permet en aucun cas d'envisager un maire élu. Il y a une structure traditionnelle assez efficace. Sans aucun doute à améliorer, mais Paris est la capitale de la France, une ville d'une très grande ampleur où les problèmes sont bien particuliers, ce qui justifie que son organisation soit spécifique*»²⁴. Seulement un an après, son gouvernement fait pourtant voter la loi réformant le statut de Paris : sans faire rentrer pleinement son statut dans le droit commun, cette loi constitue «*une rupture avec la situation d'exception*» car «*elle renvoie au droit commun des départements et des communes pour de nombreuses dispositions*» sans pourtant supprimer le double statut de commune et de département (Souchon-Zahn 1986, p. 102). C'est le Président qui a voulu cette loi, mais Jacques Chirac saisit l'occasion de faire de Paris un tremplin vers la Présidence de la République et annonce sa candidature en janvier 1977, alors qu'il a démissionné du gouvernement. Élu en 1977,

²² Il faut cependant noter en 2015 que cette tradition égalitaire est en train de laisser la place à un principe de différentiation territoriale (même si le phénomène ne naît pas en 2015).

²³ Loi n° 75-1331 du 31 décembre 1975 portant réforme du régime administratif de la ville de Paris.

²⁴ Cité dans GUIRAL Antoine, « Vingt ans après l'élection de Jacques Chirac comme maire à Paris », *Libération*, 25 mars 1997.

Jacques Chirac devient ainsi le premier maire élu par les citoyens parisiens depuis 1794²⁵. Entourée par la banlieue rouge, la mairie de Paris reste à droite jusqu'aux élections municipales de 2001, en réussissant même le grand chelem en 1983 et en 1989 (tous les arrondissements gagnés par la droite). Elle constitue un tremplin vers la Présidence de la République pour son maire Jacques Chirac (1977-1995)²⁶. Une fois élu, il prend en effet conscience des ressources que lui offre son nouveau statut²⁷, ressources qu'il va largement utiliser pour prendre sa revanche de 1981 : sa stratégie est un échec en 1988 car François Mitterrand est réélu mais elle réussit en 1995 après sa campagne menée sur la « fracture sociale ». Le Maire de Paris s'impose peu à peu comme un acteur central du jeu politique local et national (Collard 1996)²⁸, et ce au détriment du préfet de Paris qui est le « *grand perdant de la réforme institutionnelle* » de 1975 (Souchon-Zahn 1986, p. 102).

La question du statut de Paris est abordée à nouveau quelques années plus tard lors des débats sur la loi PLM²⁹. Votée le 31 décembre 1982, la loi permet de renouveler les approches de démocratie urbaine, avec un rôle de proximité donné aux arrondissements. Alors que la loi de 1975 tendait à rapprocher le statut de Paris de celui des autres communes, la loi PLM apporte une nouvelle particularité avec ces arrondissements³⁰. Certes partagée par Marseille et Lyon cette fois-ci, la spécificité

²⁵ Par un système de suffrage indirect puisque les électeurs élisent des conseillers de Paris par arrondissements, qui, réunis en Conseil, élisent le maire. Le Maire de Paris n'est donc pas forcément celui qui a obtenu le plus de voix (quelques arrondissements sont ainsi stratégiques).

²⁶ Même si cela ne se reproduit plus par la suite. Ni Jean Tiberi, maire RPR de Paris de 1995 à 2001, ni Bertrand Delanoë, maire PS de Paris de 2001 à 2014, ne sont candidats à une élection présidentielle.

²⁷ « *A son entrée dans le palais municipal, il prend toute la mesure de la formidable machine de guerre qu'il vient de conquérir: 35 000 fonctionnaires à ses ordres, 50 000 mètres carrés de locaux, un bureau de 150 mètres carrés pour lui, un appartement de fonction de dix pièces, un budget de plusieurs milliards de francs davantage que la plupart des ministères, la possibilité de recevoir tous les chefs d'Etat de passage à Paris et d'organiser des réceptions de 8 000 convives dans les salons de l'Hôtel de Ville* » A lui d'utiliser tous ces atouts pour éprouver sa stature d'homme d'Etat et de se servir de ce piédestal pour conquérir le pouvoir suprême ». GUIRAL Antoine, « Vingt ans après l'élection de Jacques Chirac comme maire à Paris », *Libération*, 25 mars 1997.

²⁸ Lorsque Jacques Chirac est nommé Premier ministre en cohabitation de 1986 à 1988, il conserve son mandat au Conseil de Paris. Le système Chirac mis en place, avec des proches placés dans tous les arrondissements, comme adjoints (jusqu'à 46), la distribution d'avantages (logements, voitures avec chauffeur) lui assure un fief. Mais son successeur Jean Tiberi hérite d'un système à bout de souffle et les « affaires » commencent à rattraper la droite à Paris. Par ailleurs, la droite perd plusieurs arrondissements. Ce qui fait dire à Antoine Guiral que d'empereur, le maire de Paris est devenu roitelet en 1995. GUIRAL Antoine, « Vingt ans après l'élection de Jacques Chirac comme maire à Paris », *Libération*, 25 mars 1997.

²⁹ Loi n°82-1169 du 31 décembre 1982 relative à l'organisation administrative de Paris, Marseille, Lyon et des établissements publics de coopération intercommunale, dite loi PLM.

³⁰ Géraldine Chavrier montre que l'intention du législateur de rapprocher le statut de Paris du droit commun (à la fois commune et département) avec la loi PLM de 1982 a été « *contrariée par les dispositions précises de la loi* » (Chavrier 2009).

consiste à doter la ville d'une nouvelle architecture institutionnelle pour rapprocher les institutions des citoyens. Dans ces vingt arrondissements, les compétences dites de proximité sont transférées et doivent permettre une gestion publique locale fluidifiée. Elles concernent essentiellement des projets à mettre en œuvre à partir d'un projet global pensé et coordonné par le Conseil de Paris, qui reste responsable des politiques stratégiques (habitat et logement, déplacements, aménagement), de l'équilibre du territoire, de la cohésion sociale, etc. Cette réforme est pensée par le gouvernement socialiste comme un moyen d'affaiblir le pouvoir de la droite à Paris en divisant le pouvoir entre le Conseil de Paris et les mairies d'arrondissement (Gaxie (ed.) 1997, p. 17). D'un projet de loi ambitieux transférant de nombreuses compétences aux arrondissements, on passe à une loi vidée de sa substance initiale après les débats. Pour autant, le processus de coordination entre les échelons à Paris ne cesse de s'étendre avec l'expérimentation à partir de 1995 des conseils de quartiers, chaque arrondissement étant divisé en quatre quartiers. Cette expérimentation est généralisée en 2002 avec la loi du 27 février 2002 sur la démocratie locale³¹ (Guglielmi et Martin (eds.) 2013).

Paris est donc bel et bien une collectivité à statut particulier, à la fois une commune et un département (Chavrier 2009). Son Conseil est un conseil municipal et un conseil départemental³² disposant des compétences de ces deux collectivités territoriales. Par ailleurs, la Ville de Paris dispose d'une fonction publique qui lui est propre, avec des concours spécifiques pour y entrer (Spitz 2004). Elle dispose de 35 000 agents en 1977³³. Les services municipaux et départementaux sont fusionnés en 1987 mais Paris conserve cependant deux budgets distincts³⁴. Dans les

³¹ La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie locale permet à la municipalité parisienne d'approfondir le processus de transfert de compétences aux arrondissements en faisant de cet échelon le véritable échelon de proximité.

³² L'assemblée élue au suffrage universel dans les départements est appelée « Conseil départemental » depuis 2013 et plus « Conseil général ». Par souci de clarté, nous utilisons l'expression « Conseil départemental » quand bien même à l'époque considérée la dénomination usuelle de l'assemblée était encore « conseil général », sauf dans les citations d'entretiens qui rapportent fidèlement la parole recueillie.

³³ 50 000 agents en 2010.

³⁴ En septembre 2015, la Maire de Paris Anne Hidalgo soumet au Président de la République et au Premier ministre son souhait de fusion de la commune de Paris et du département de Paris pour terminer les travaux de rationalisation de l'activité administrative. Ce statut double entraîne d'après elle des lourdeurs administratives et n'est plus justifié alors que la Métropole du Grand Paris doit être créée en janvier 2016. Elle demande par ailleurs une évolution du statut juridique de Paris vers le droit commun en transférant les prérogatives spéciales du Préfet de police de Paris vers la commune de Paris. Ces demandes s'inscrivent dans un climat de défiance entre la maire de Paris et le ministre de l'Economie sur l'ouverture des commerces le dimanche notamment.

développements, nous parlerons régulièrement de Paris, de la ville de Paris. Cette « appellation » ne doit pas cacher une réalité diverse. La ville de Paris est certes une institution, mais une institution complexe, à la fois commune (et ville-capitale) et département, composée de 20 arrondissements disposant eux aussi de compétences : « *à travers l'application du nouveau statut de Paris s'est défini un système municipal propre à la ville-capitale où se redistribuent les pouvoirs et les rôles entre l'Hôtel de ville et les 20 mairies d'arrondissement* » (Souchon-Zahn 1986, p. 103).

Enfin, le maire de la Ville de Paris ne dispose pas des mêmes compétences que les autres maires, dans la mesure où un certain nombre de prérogatives sont conservées par le Préfet de police de Paris : c'est le cas en matière de maintien de l'ordre, mais également pour des questions d'aménagement et de régulation de la vie sociale (« *pour aménager les quais de la Seine, autoriser la baignade dans les plans d'eaux parisiens, décider des horaires d'ouverture des débits de boisson, signer les arrêtés d'interdiction d'alcool* » par exemple³⁵).

§2. Crédation de la Région Ile-de-France

Durant les années 1970, on commence à mesurer les effets des réformes de la décennie 1960 et le schéma d'aménagement de 1965 est révisé. En 1976, une loi réformant l'architecture institutionnelle de l'Ile-de-France est mis en place et son aménagement est réformé, ce qui constitue une « ultime et spectaculaire coïncidence entre l'évolution des institutions et celle des plans d'aménagement » (Franc et Leclerc 1977). Du côté des institutions, un double constat est fait : d'une part, le conseil d'administration du district ne représente pas assez bien la diversité des élus locaux et de ce fait, il n'y a pas de conscience régionale ; et d'autre part, les pouvoirs d'animation et de contrôle attribués au délégué général sont mal définis dans le décret de 1966 et le

JEROME Béatrice, « Anne Hidalgo veut révolutionner l'organisation des pouvoirs à Paris », *Le Monde*, 22 septembre 2015.

³⁵ Dans ces domaines, « Mme Hidalgo aspire aux mêmes pouvoirs que tous les maires de France. De même souhaite-t-elle « être compétente pour traiter de l'intégralité des questions d'urbanisme ». « On irait plus vite si le plan de sauvegarde du Marais, qui relève de l'Etat, était discuté et voté par les élus parisiens en même temps le plan local d'urbanisme », remarque Mme Hidalgo. Les arrêtés d'évacuation d'immeubles insalubres devraient également relever, à ses yeux, de la mairie et non plus du préfet ».

JEROME Béatrice, « Anne Hidalgo veut révolutionner l'organisation des pouvoirs à Paris », *Le Monde*, 22 septembre 2015.

district manque de pouvoir de contrôle sur les établissements publics à vocation régionale comme la RATP (*Ibid.*, p. 24).

C'est pourquoi la loi du 6 mai 1976 qui crée la région Ile-de-France tente de trouver une solution aux deux écueils du système précédent, en proposant un modèle qui rejoint celui issu de la loi de 1972 créant l'établissement public régional dans toutes les régions de France. Pour répondre au manque de conscience régionale, une assemblée d'élus est créée avec 164 membres (et non plus 54), ainsi qu'un conseil économique et social. Par ailleurs, un préfet est à la tête de la région. Les différentes composantes de la région ressemblent ainsi à celles du district détaillées plus haut.

Dans leur ouvrage sur les institutions de la région parisienne, Michel Franc et Jean-Pierre Leclerc se demandent déjà, ou plutôt à nouveau, si la création de la région est bien adaptée à la gestion de problèmes comme celui des transports. Ils estiment que « *c'est peut-être une vaste communauté urbaine à l'échelle du périmètre bâti de Paris et de sa banlieue qu'il aurait fallu envisager* ». Avant de conclure que toutes les réformes entreprises depuis le début de la V^e République vont plutôt dans le sens d'une grande région parisienne et non d'un *Grand Paris*³⁶ et que l'action de l'Etat est dans cette affaire paradoxale : le renforcement d'une capacité politique du Conseil régional se heurte au pouvoir des départements et du maire de Paris depuis 1977 (*Ibid.*, p. 181). En effet, « *le nouveau cadre administratif de la région n'est jamais parvenu à s'imposer pas plus que les nouvelles élites face aux élus traditionnels pourtant décriés* » écrit Dominique Lorrain en 1991 (Lorrain 1991, p. 476). Laurent Zylberberg étudie précisément comment la région s'affirme peu à peu en tant qu'institution dans une thèse soutenue en 1992 (Zylberberg 1992).

Car de fait, la région construit sa légitimité. L'institution régionale récupère dans la décennie 1990 des compétences dévolues aux autres régions depuis les lois de décentralisation et devient ainsi responsable de son aménagement. En effet, la responsabilité de la révision de son schéma d'aménagement, le SDRIF, lui revient en

³⁶ « *L'organisation des transports est également – on l'a sans doute décelé – un problème qui se pose davantage au sein d'une agglomération que d'une région. Beaucoup de communes d'Ile-de-France sont à la fois extérieures à la région des transports parisiens et étrangères aux problèmes qui s'y posent. Il n'est pas certain que la région, avec sa dimension géographique et son objet, soit l'institution adéquate pour régler l'ensemble du problème. C'est peut-être une vaste communauté urbaine à l'échelle du périmètre bâti de Paris et de sa banlieue qu'il aurait fallu envisager. Mais un tel choix est contraire à l'évolution institutionnelle qui, depuis quinze ans, se situe dans la perspective d'une grande région parisienne et non d'un grand Paris.* »

1995³⁷. Ce schéma, jusque-là défini par l'Etat³⁸ et pour la dernière fois révisé en 1994, est en effet un document stratégique qui permet de décider les orientations d'aménagement du territoire pour une vingtaine d'années (en matière de transports, de construction de logement, de développement économique, de développement durable, de grands projets urbains), orientations qui sont ensuite déployées au niveau local³⁹. Ce schéma prescriptif s'impose aux documents d'urbanisme locaux (POS, PLU, SCOT) qui doivent donc être compatibles avec ses orientations, mais est soumis aux dispositions des opérations d'intérêt national conduites par l'Etat.

§3. Les décennies 1980 et 1990 : débats autour d'un pouvoir d'agglomération, sans décisions en ce sens

Dans les années 1980, le dossier du *Grand Paris* réapparaît de manière épisodique mais largement confidentielle. Une thèse d'Etat en géographie est consacrée au *Grand Paris* : Michel Carmona veut montrer comment l'aménagement de la région parisienne résulte de la rencontre entre un cadre, espace géographique et administratif, et une population (Carmona 1979). L'aménagement de la métropole fait l'objet de plusieurs initiatives (1). Des propositions autour d'un pouvoir d'agglomération sont faites mais demeurent circonscrites à la sphère politique (2). Au tournant du millénaire, on trouve donc un système d'acteurs de l'aménagement complexe et multisclaire en Ile-de-France (3).

³⁷ Au niveau juridique, c'est l'article L 141-1 du Code de l'urbanisme qui définit le contenu du SDRIF. La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire donne compétence à la Région pour réviser le SDRIF, mais en association avec l'Etat. En effet, une fois adopté par le Conseil régional, le Schéma est transmis au Premier ministre qui le soumet à l'avis du Conseil d'Etat. Le document doit alors être approuvé par décret. Cette loi de 1999 est complétée par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire qui ajoute le développement durable à insérer dans les orientations du document. Enfin, le SDRIF est soumis à enquête publique après la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

³⁸ L'Etat élabore le Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale (PADOG) en 1960, le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de Paris (SDAURP) en 1965, le Schéma Directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (SDAURIF) en 1976.

³⁹ Le Code de l'urbanisme précise ainsi que le Schéma « détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire, les moyens de protection et de mise en valeur de l'environnement, la localisation des grandes infrastructures de transports et des grands équipements, la localisation préférentielle des extensions urbaines, ainsi que des activités industrielles, artisanales, agricoles, forestières et touristiques ».

1) Quel aménagement pour l'agglomération parisienne ?

Au cours des années 1980, plusieurs associations d'architectes travaillent sur la question de la métropolisation et sur les liens entre Paris et la banlieue. Banlieues 89 avec Michel Cantal-Dupart et Roland Castro, l'association 75021 avec notamment Christian de Portzamparc et Yves Lion, proposent des solutions innovantes pour remédier à ce qu'ils considèrent comme étant un manque d'ambition pour Paris. Roland Castro, Michel Cantal-Dupart et Antoine Grumbach effectuent une étude sur le *Grand Paris* pour François Mitterrand en 1983 (la mission « Banlieues 89 »), l'idée selon Roland Castro étant de faire « *de la topopolitique, c'est-à-dire, penser toutes les décisions d'aménagement, d'implantation avec l'obsession de rendre visible la République en tout point de la métropole* »⁴⁰. La mission interministérielle Banlieue 89, préfigurant la politique de la ville des années 1990, donne à voir une représentation métropolisée de l'Ile-de-France, à rebours du centralisme parisien (Guillot 2009). De même, dans son *appel pour une métropole nommée Paris* en septembre 1988, l'association 75021 milite pour un travail sur les représentations de la métropole, sur un franchissement des barrières mentales du périphérique. Dans une logique de compétition entre villes mondiales (déjà !), ces architectes souhaitent que « Paris-Métropole » puisse être une métropole polycentrique (« polycentrisme et décentralité »), dont les différentes parties sont reliées dans « un réseau à mailles ouvertes » où le franchissement des barrières physiques et mentales est facilité. Ce grand dessein pour Paris doit être porté par les élus. Près de 20 ans plus tard, il est intéressant de constater que ce sont dans des termes à peu près identiques que le débat sur le *Grand Paris* ressurgit.

Au début des années 1990, la révision du Schéma d'urbanisme de la région parisienne, le SDAURP, s'engage. Dans la perspective de l'adoption d'un nouveau schéma d'aménagement, le livre Blanc du 6 février 1990 est remis au premier ministre Michel Rocard. Ce livre blanc évoque un certain nombre de questions clés d'aménagement déjà portées par les associations d'architectes dont nous avons parlé plus haut. Pour renforcer le polycentrisme, certains pôles de développement sont privilégiés, notamment la Plaine-Saint-Denis, territoire situé au nord de Paris, fortement sinistré à la fin des années 1980.

⁴⁰ Cité dans PERNES Claude, « Comment Paris devint grand », in *Libération*, édition du jeudi 16 août 2007.

2) Des propositions de création d'une communauté urbaine qui demeurent confidentielles

Les débats sur l'aménagement de la région parisienne sont nombreux mais la question de l'organisation institutionnelle n'émerge pas dans l'espace public. Pourtant, les effets du « divorce de 1968 », comme l'écrit dans un article du *Monde* le journaliste Marc Ambroise-Rendu, commencent à être interrogés : celui-ci n'a-il-pas encouragé l'isolement de Paris vis-à-vis de ses voisins⁴¹ ? Jean-Pierre Renaud, dans son livre *Paris. Un Etat dans l'Etat ?* de 1993, parle ainsi de la nécessité de penser « *l'urbanisme d'une capitale agrandie* » mais sans évoquer une réforme institutionnelle : « *Curiosité également sur le ‘de quoi demain sera fait’ dans l'aménagement d'une métropole qui déborde ses frontières administratives, artificielles. Les responsables seront-ils à la hauteur des enjeux du Grand Paris, puisqu'il faut bien l'appeler ainsi ? Comment réussir cette ambition, réussir l'urbanisme d'une capitale agrandie, réussir la société qui le rendra vivant, le pari du Paris hors les murs ?* » (Renaud 1993, p. 9). Pour autant, quelques propositions de pouvoir d'agglomération, portées à droite mais surtout par des élus de gauche, sont élaborées mais n'émergent pas dans l'espace public.

En 1987, Jacques Chirac, alors Premier ministre et maire de Paris, propose la création d'un district urbain et Michel Rocard suggère la formation d'une structure intercommunale entre Paris et les communes limitrophes : aucune suite ne sera donnée à ces projets⁴². De même, une proposition de loi sur un Haut Comité de l'agglomération parisienne est inscrite à l'agenda de l'Assemblée nationale en 1999⁴³ : le député de gauche Georges Sarre y propose la création d'une nouvelle collectivité territoriale⁴⁴.

⁴¹ AMBROISE-RENDU Marc, « Et si Paris rencontrait ses voisins », *Le Monde*, 26 novembre 1987.

⁴² PERNES Claude, « Comment Paris devint grand », *Libération*, édition du jeudi 16 août 2007.

⁴³ On peut retrouver les débats sur le site de l'Assemblée nationale à cette adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/11/cra/1998-1999/99042909.asp>

⁴⁴ Georges Sarre donne dans *les Echos* une sorte d'exposé des motifs de sa proposition de loi deux jours avant les débats. Il y fait le constat d'une dégradation des conditions de vie des habitants dans la petite couronne, et d'une incapacité à résoudre les problèmes dans le cadre institutionnel existant. Pour le député, le risque est de « *de voir se dissoudre la citoyenneté au profit des replis communautaristes, de voir des ghettos urbains empêcher l'intégration, renforcer l'exclusion* ». Or, malgré les lois sur l'intercommunalité, Paris est écarté de toute structure intercommunale. Il appelle donc à « *mettre fin aux égoïsmes locaux et [à] créer, dans l'agglomération parisienne, une instance de concertation aux larges compétences, complémentaires de celles*

Lors des débats parlementaires sur la proposition de loi, Emile Zuccarelli, ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation déclare ainsi que « *la situation de Paris et de la région Ile-de-France est paradoxale et, à certains égards, préoccupante, le modèle français d'administration territoriale ne trouvant pas là son plein épanouissement* ». Mais l'Assemblée, après débat, décide de ne pas passer à l'examen des articles et la proposition n'est donc pas adoptée. Ce qui fait dire à son initiateur Georges Sarre : « *Reste que je regrette profondément le vote qui va avoir lieu, car la situation est si grave qu'elle commande de prendre des dispositions sans trop attendre. Je suis patient. J'attendrai. Vous y viendrez. J'espère seulement qu'il ne sera pas trop tard et que les Parisiens n'auront pas à le regretter* »⁴⁵.

Par ailleurs, Bertrand Delanoë, conseiller de Paris de l'opposition et bientôt candidat à la mairie de Paris, évoque dans son livre/programme⁴⁶ publié en 1999 la création d'une « communauté d'agglomération», selon ses termes, moyen de démocratiser les pratiques politiques à Paris (Delanoë 1999, p. 183-188). Il souhaite passer d'un exercice solitaire du pouvoir par Paris à une logique du partenariat, partenariat avec le Conseil régional, et partenariat avec les communes de l'agglomération. Il défend en effet l'idée que « *l'agglomération parisienne apparaît bien comme l'échelon approprié d'un nouveau développement économique et d'une démocratie modernisée, en ce sens que son fonctionnement même implique le respect d'une règle commune, démocratique par essence* » (*Ibid.*, p. 186). Elle pourrait prendre en charge le logement, les transports, la politique de la ville, la lutte contre la pollution, l'aménagement urbain, et permettre une certaine solidarité financière entre ses communes. Enfin, Bertrand Delanoë insiste sur la méthode à privilégier dans ce processus, à savoir « une grande souplesse », un « dialogue égalitaire » et du « pragmatisme » : Paris devant dépasser son « parisiano-centrisme »⁴⁷. Cette

des collectivités territoriales existantes, et disposant d'une légitimité issue du suffrage universel ». Le Haut-Conseil aurait pour compétences obligatoires l'environnement et les transports urbains et pour compétences facultatives l'aménagement, le logement ou encore le développement économique. Voir SARRE Georges, « Pour un Haut-Conseil élu de l'agglomération parisienne », *Les Echos*, 27 avril 1999.

Ces constats ont fait l'objet d'un livre avec Daniel Maquart quelques années auparavant. Voir SARRE Georges et MAQUART Daniel, *Ce que Paris nous dit*, Éd. de l'Aube, 1995, 176 p.

⁴⁵ Georges Sarre est député jusqu'en 2002. Il ne participe donc ni aux débats parlementaires sur le projet de loi portant sur le réseau de transport du Grand Paris en 2009 et 2010, ni à ceux portant sur la loi MAPTAM qui crée la Métropole du Grand Paris en 2013-2014.

⁴⁶ Le livre est publié moins de deux ans avant les élections municipales de 2001 pour lesquelles Bertrand Delanoë envisage d'être candidat.

⁴⁷ On retrouve là la feuille de route confiée à son adjoint aux relations avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France lorsqu'il est élu maire de Paris en 2001 qui va inaugurer une nouvelle politique parisienne de relations avec les communes voisines.

proposition de Bertrand Delanoë de créer une structure intercommunale avec Paris soulève les oppositions des maires des communes avoisinantes qui craignent l'hégémonie parisienne, ce qui l'encourage à renouer une relation de confiance avec les élus locaux voisins⁴⁸.

3) Le système d'acteurs de l'aménagement en 2000

Le système d'acteurs de l'aménagement est profondément bouleversé à partir des années 1970. Le rôle et la légitimité du Maire de Paris et de la Région Ile-de-France comme acteurs de l'aménagement ne cessent de grandir dans les décennies qui suivent. D'une tutelle étatique quasi-absolue en cette matière, on passe donc à un système complexe.

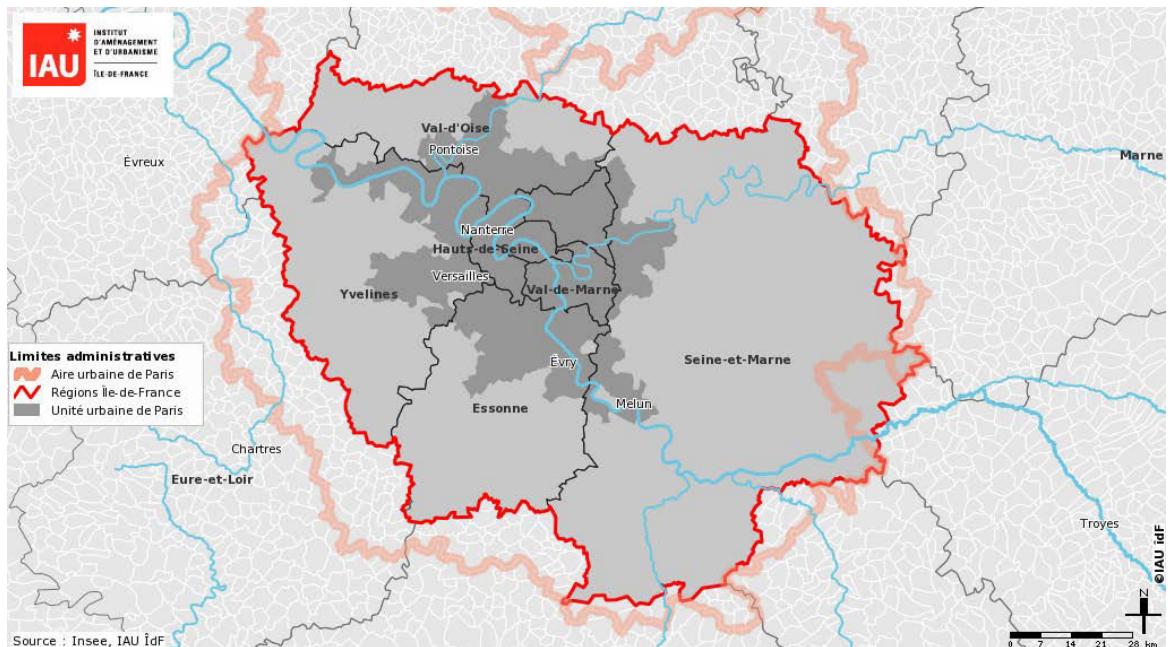
Tout d'abord, les lois de décentralisation du 2 mars et du 22 juillet 1982 provoquent de nombreux débats autour de la gouvernance francilienne en modifiant profondément les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales. Avec la perte d'une tutelle administrative et financière, la Région Ile-de-France comme la Ville de Paris s'affirment comme des acteurs du jeu politique local. Mais les champs de compétences attribués aux élus ne sont pas toujours clairement précisés. Le processus de décentralisation initie alors une phase de complexification de la gouvernance francilienne qui se poursuit avec l'autonomisation des grands syndicats intercommunaux urbains du gaz, des eaux, des pompes funèbres, et de l'électricité à la fin des années 1980, ainsi que la promotion de l'intercommunalité dans plusieurs lois des années 1990 et 2000 qui accentue le chevauchement des instances politiques locales (Bellanger 2008).

Tentons donc une schématisation de ce système d'acteurs. Au niveau politico-administratif on trouve ainsi des cercles concentriques partant de la Ville centre, Paris, avec autour trois départements formant ce qu'on appelle la petite couronne (92, 93, 94), puis la Région Ile-de-France. Au niveau géographique, on parle d'unité urbaine pour

⁴⁸ Bertrand Delanoë déclare ainsi le 17 juillet 2007 au Conseil de Paris : « *J'en ai pris la mesure quand, élu de l'opposition, j'avais moi-même proposé la création d'une communauté urbaine. Les réactions très vives des maires des communes environnantes, quelle que soit leur tendance politique, m'avaient alors éclairé sur la nécessité de restaurer avec elles une relation de confiance et de partenariat. C'est ce que nous avons entrepris, dès le début de cette mandature* ».

l'agglomération et d'aire urbaine pour la métropole à partir de certains critères (densité du bâti, de seuil de population, et de mobilités domicile-travail). Lorsqu'on parle de l'agglomération parisienne, on fait donc référence à une réalité géographique mais non politico-administrative : il s'agit du territoire central en Ile de France, la « zone dense » bordée par des franges rurales.

Carte 1 : Unité urbaine de Paris, Aire urbaine de Paris, Région Ile-de-France⁴⁹



Sur le territoire régional coexistent 1281 communes (dont 364 pour l'unité urbaine de Paris, 124 sur la petite couronne rassemblant les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et la Ville de Paris et 29 dans l'anneau proche de Paris), la Ville de Paris (commune et département), sept départements, une région, les institutions déconcentrées de l'Etat (dont la Préfecture de Région et la Préfecture de police de Paris) et toutes les institutions de l'Etat central⁵⁰. A cela s'ajoute un certain nombre d'intercommunalités (EPCI et syndicats

⁴⁹ Source : IAU IDF, 2014.

⁵⁰ Bien que nous fassions souvent référence à « l'Etat » comme entité englobante, nous n'oublions pas qu'il est composé de plusieurs entités, de plusieurs institutions, dont l'action tend à être coordonnée et unifiée mais pas toujours : au sein de l'Etat, ces différentes institutions peuvent être en conflit, avoir des intérêts divergents. Cet aspect est particulièrement prégnant dans le *Grand Paris*, nous le verrons tout au long de cette thèse. L'Etat demeure cette « boîte noire » que les différentes sous-disciplines de la science politique cherchent à sonder (Leca 2012). Ce qu'il est intéressant de noter ici est la diversité des institutions étatiques concernées par la question du *Grand Paris*. Au niveau exécutif comme administratif, au niveau central comme déconcentré, la question du *Grand Paris* implique un grand nombre d'acteurs. Les développements ultérieurs reflèteront cette complexité et permettront d'analyser en détail ce qui se joue au sein de l'Etat.

intercommunaux). D'où l'usage du terme « millefeuille territorial » pour désigner cette organisation politico-administrative où se superposent les niveaux de gouvernement.

Tableau 5 - Système d'acteurs francilien de l'aménagement en 2000⁵¹

	<i>Acteurs politico-institutionnels</i>	<i>Acteurs techniques</i>	<i>Acteurs socio-économiques et associatifs</i>
<i>Niveau national</i>	L'Etat		Grandes entreprises privées SNCF RFF
<i>Niveau régional</i>	La Région	Préfecture de région DREIF IAU IDF	RATP ADP AUT IDF IDF Environnement
<i>Niveau infra-national</i>	Ville de Paris 7 départements Intercommunalités communes (396 dans la petite couronne et 1281 pour la région)	Epadesa Offices HLM EPA (Plaine de France, Saclay, etc.)	CCIP

Légende : Etat | Région | Autres collectivités | Entreprises privées | Entreprises publiques
| EPA | Associations

En 2001, qui donc décide en matière d'aménagement de l'Ile-de-France ? D'un rôle central de l'Etat dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'aménagement sur ce territoire dans les années 1960 et 1970, le système d'acteurs francilien de l'aménagement est devenu complexe à plus d'un titre : parce qu'il comporte un grand nombre d'institutions et d'acteurs impliqués, et parce que la multiplicité des enjeux en Ile-de-France intensifie les jeux de pouvoirs entre tous ces acteurs. Par ailleurs, le système politique local, du fait des réformes successives à partir

⁵¹ Effectué à partir d'un schéma élaboré par Philippe Subra (Subra 2012, p. 9).

des années 1960, ne s'institutionnalise que difficilement (Estèbe et Le Galès 2003, p. 347). « *La parenthèse d'un Etat hégémonique, capable d'imposer ses conceptions et sa stratégie de développement, sans avoir à transiger ni à négocier- qui, à un siècle de distance, faisait écho à la grande période haussmannienne-, semble s'être durablement refermée pour laisser place à un jeu beaucoup plus complexe, dans un système d'acteurs en évolution permanente* » (Giblin, Papin et Subra 2001, p. 44). Cette situation pose alors une question importante : comment et où vont se négocier les choix en matière d'aménagement du territoire ?

Conclusion du chapitre 1

Ce survol de deux siècles d'aménagement de l'agglomération parisienne et de réformes de l'organisation politico-administrative montre les permanences et les fractures dans les questionnements sur ces sujets. La question institutionnelle et la question de l'aménagement sont éminemment liées - mais peuvent être aussi déconnectées lorsque des enjeux politiques (électoraux notamment) dominent la réforme territoriale - dans les débats sur le *Grand Paris*. La puissance de l'Etat dans les territoires laisse place à un système au pouvoir dilué entre plusieurs acteurs de l'aménagement qui souhaitent chacun affirmer leur légitimité à l'orée du 21^{ème} siècle : la Ville de Paris tente de sortir du système Chirac miné par les affaires, la Région Ile-de-France à gauche depuis 1998 cherche aussi à s'affirmer et l'Etat en recomposition doit négocier des relations partenariales avec elles dans une logique nouvelle. En s'inscrivant dans ces décennies de discussions, de réflexions, de réformes, le débat sur le *Grand Paris* réémerge dans l'espace public dans les années 2000 sous l'influence de plusieurs facteurs sur lesquels nous reviendrons tout au long de la première partie. Qui va piloter les choix publics en matière d'aménagement du territoire et comment ces choix vont-ils être faits ?

CHAPITRE 2. LE LEADERSHIP PARISIEN DANS L'EMERGENCE DU PROBLEME INSTITUTIONNEL (2001-2007)

La question du *Grand Paris* est récurrente, nous venons de le voir. A la lumière des précédents historiques, nous allons maintenant analyser dans quels termes et sous l'action de quels acteurs cette question réapparaît dans l'espace public dans les années 2000. En effet, elle réapparaît parmi les élus franciliens dès 2001, du fait de facteurs conjoncturels et structurels (Offner (ed.) 2007, p. 6). Le modèle de la fenêtre d'opportunité développé par Kingdon dans son ouvrage de 1984 est ici intéressant à mobiliser car il permet de combiner trois types de variables souvent étudiées séparément : les récits, le rôle des acteurs et les facteurs conjoncturels et structurels qui sont un filtre dans l'émergence d'un problème (Ravinet 2010). Il identifie trois courants qui, lorsqu'ils se rejoignent vont aboutir à une certaine décision : le *problem stream*, le *policy stream* et le *political stream*¹. Il s'agit en effet de comprendre comment le problème du *Grand Paris* émerge dans les années 2000, ce qui pourra éclairer la façon dont les décisions (et les non-décisions) sont prises à partir de 2007 dans ce dossier. Plus précisément, ce chapitre a pour ambition d'éclairer le *problem stream*, c'est-à-dire la façon dont un problème est construit, le *policy stream*, c'est-à-dire les solutions envisagées pour répondre à ces problèmes et ce surtout dans deux groupes (les élus de la Ville de Paris et les experts), et enfin le *political stream*. Jusqu'en 2007, ces trois courants ne se rejoignent pas et évoluent de façon assez largement déconnectée. Il s'agit donc, à la manière de Claudio Radaelli, d'identifier dans quelle mesure les acteurs participent à la construction d'un récit, une histoire causale d'un problème, et dans quelle mesure ce récit structure en retour leur action. Il

¹ Le *problem stream* naît lorsque « *les gens sont convaincus que quelque chose peut être fait pour améliorer la situation* » (Kingdon 1984, p. 119), c'est-à-dire qu'un problème émerge (du fait d'indicateurs, d'événements, ou après le résultat d'une évaluation). De façon indépendante, le *policy stream*, le courant des solutions, est l'ensemble des propositions des entrepreneurs dans les communautés de politiques publiques. Ces solutions sont indépendantes des problèmes mais vont être rattachées à un problème lorsqu'il y a justement fenêtre d'opportunité. Enfin, le *political stream* fait référence à l'évolution de la vie politique et notamment : l'opinion publique, la politique électorale, les changements politiques dans le gouvernement et l'administration, les actions des groupes d'intérêt (Ravinet 2010).

y a donc bien rétroaction dans la relation entre l'acteur et la structure cognitive dans lequel il évolue. A partir du moment où une conception partagée d'un problème émerge, « *elle encadre les choix et réoriente les préférences* » (Radaelli 2000, p. 256). Ce travail sur les idées est bel et bien lié à des logiques de pouvoir, ainsi que l'écrivent Pierre Müller et Yves Surel : « *le processus de construction d'une matrice cognitive est par là même un processus de pouvoir par lequel un acteur fait valoir et affirme ses intérêts propres. Une relation circulaire existe en effet entre logiques de sens et logiques de pouvoir. La production d'une matrice cognitive n'est donc pas un simple processus discursif mais une dynamique intimement liée aux interactions et aux rapports de force qui se cristallisent peu à peu dans un secteur et/ou un sous-système donné. Elle alimente tout la fois un processus de prise de parole (production du sens) et un processus de prise de pouvoir (structuration d'un champ de forces)* » (Muller et Surel 1998, p. 51-52).

Face à des problèmes de mise en œuvre de l'action publique récurrents et irrésolus depuis des dizaines d'années (crise économique, manque de logements, saturation du système de transports), le changement est peu à peu envisagé par les élus comme nécessaire (Section 1). Une dynamique de coopération entre les élus franciliens est ainsi lancée à l'initiative de la ville de Paris afin de mettre un terme à la fracture entre la Ville de Paris et ses voisines et contribue à construire le problème du *Grand Paris* dans l'espace politique (Section 2).

Section 1. Plusieurs fenêtres d'opportunité pour une émergence progressive du problème

Véritable serpent de mer tout au long du 20^{ème} siècle, la question du *Grand Paris* réapparaît dans l'espace public dans les années 2000 sous l'influence de plusieurs facteurs. De façon non exhaustive, nous avons choisi d'en retenir quatre : la situation économique et sociale en 2000 (§1), l'arrivée de Bertrand Delanoë à la tête de la Ville de Paris en 2001 (§2), la réflexion sur le déficit d'intercommunalité en Ile-de-France

suite à la loi Chevènement (§3), et la réflexion sur la révision du SDRIF (§4)². Le problème public du « *Grand Paris* » s'impose ainsi car, à la faveur de ces facteurs, « *un écart entre ce qui est et ce qui devrait être* » est perçu par plusieurs acteurs décisifs (Padioletti 1982, p. 25), la définition commune de *ce qui devrait être* restant dans cette phase non consensuelle³.

§1. La situation économique et sociale de l'Ile-de-France au début des années 2000

La population de l'Ile-de-France augmente fortement après la seconde guerre mondiale. De 6,5 millions d'habitants en 1945, elle passe à 11,7 millions d'habitants en 1999. Cette croissance démographique générale cache en réalité deux processus conjoints : Paris perd des habitants et la banlieue en gagne (Burgel 1999, p. 20-25)⁴. Le rapport entre Paris et sa banlieue s'inverse puisque un francilien sur deux était parisien en 1945 et que moins d'un sur cinq l'est en 1999. Ces évolutions ont des implications en termes d'emploi, de logement, de déplacements. Or, à l'orée du 21^{ème} siècle, les constats alarmistes se succèdent dans la presse et dans les travaux des chercheurs⁵ sur la perte de vitesse de l'agglomération parisienne : ralentissement économique (1), logements trop chers et trop peu nombreux (2), vieillissement et inadaptation du réseau de transport, accroissement des inégalités territoriales (3), etc.

² Puisque dans cette première partie, nous avons décidé de borner l'analyse à 2006, nous ne mentionnerons pas ici un facteur déterminant dans l'émergence du problème qui a été l'action volontariste du Président de la République en 2007 concernant le Grand Paris, facteur que nous étudierons dans le chapitre suivant. L'analyse séquentielle ici utilisée montre ses limites : si elle facilite l'analyse et est particulièrement heuristique pour l'étude de notre objet, il n'en reste pas moins que les découpages ainsi opérés demeurent dans une certaine mesure insatisfaisants.

³ Les controverses se stabilisent à partir de 2008, nous le verrons dans le chapitre 3.

⁴ Guy Burgel précise que la croissance démographique de l'agglomération parisienne n'écrase plus la croissance démographique des autres agglomérations françaises depuis la seconde guerre mondiale. Il écrit ainsi : « *dans la première moitié du XXe siècle (1911-1954), avec 1,7 million de nouveaux habitants, la capitale française a effectivement accaparé plus de la moitié de la croissance démographique nationale. [...] Le second demi-siècle (1954-1990) signe la différence. L'agglomération parisienne (unité urbaine) gagne encore 2,7 millions d'habitants. Mais à cette masse absolue, qui impressionne, ne correspond plus qu'à moins d'un cinquième des volumes, sensiblement équivalents par ailleurs, de l'accroissement de la population métropolitaine et de la croissance urbaine totale (environ 15 millions d'individus). La capitale fait presque jeu égal avec ses compétiteurs provinciaux principaux* » (Burgel 1999, p. 22).

⁵ Jean-Pierre Orfeuil rappelle que le diagnostic d'une « panne de croissance » de l'Ile-de-France posé par Laurent Davezies au début de la décennie 2000 rencontre tout d'abord le scepticisme puis est accepté en privé avant enfin d'être accepté en public : ce diagnostic consiste à mettre en évidence que la croissance de l'emploi salarié est plus faible en Ile-de-France qu'en Province alors que les grandes métropoles sont censées être un moteur sur ce plan. Nous en parlerons précisément dans les développements qui suivent (Orfeuil et Wiel 2012, p. 40-44).

Qu'en est-il effectivement de la situation économique et sociale de l'Ile-de-France au début de la décennie 2000 ?

1) Une économie en ralentissement ?

Le choix des indicateurs pour mesurer la performance d'une économie est en soi un signe d'engagement dans la défense d'une thèse sur le déclinisme économique ou au contraire la bonne santé d'une région (Azema et Tersen 2008). Choisir de comparer Paris et sa région avec la Province ou avec les métropoles étrangères de taille et fonctions comparables n'est ainsi pas neutre. Nous faisons le choix malgré tout de donner ici quelques indicateurs économiques particulièrement révélateurs d'un discours sur la perte de puissance de l'Ile-de-France pour situer le contexte économique et social de cette région.

En matière de croissance, le PIB de l'Ile-de-France passe de 27% du PIB national dans les années 1980 à 29% dans les années 1990. Dans les années 1990, la tendance s'inverse : le taux de croissance de l'Ile-de-France est moins rapide que celui de la Province et que celui des autres métropoles américaines et européennes⁶. Entre 1995 et 2002, sa croissance moyenne annuelle est ainsi de 2,4%.

Entre 2000 et 2006, le PIB de la province varie de 11,3%⁷ alors que le PIB de l'Ile-de-France varie de 8,6%⁸. Pour autant, la Région Ile-de-France reste une région très riche puisqu'avec un PIB de 450 milliards d'euros en 2006, elle dépasse le PIB de l'Irlande, de la Belgique, de la Grèce, ou encore du Portugal. Son PIB/habitant est de 34 300 SPA (Standards de Pouvoir d'Achat) en 2000, soit 80% de plus que la moyenne des 27 Etats européens comptabilisés dans l'étude de l'INSEE de 2011, à 19 100 SPA, derrière Bruxelles, Hambourg, Luxembourg et Londres⁹.

⁶ Londres, 8 % ; Istanbul, 3,9 % ; Madrid, 3,7 %.

⁷ Avec notamment le cas du Languedoc Roussillon dont le PIB varie de 16,5%.

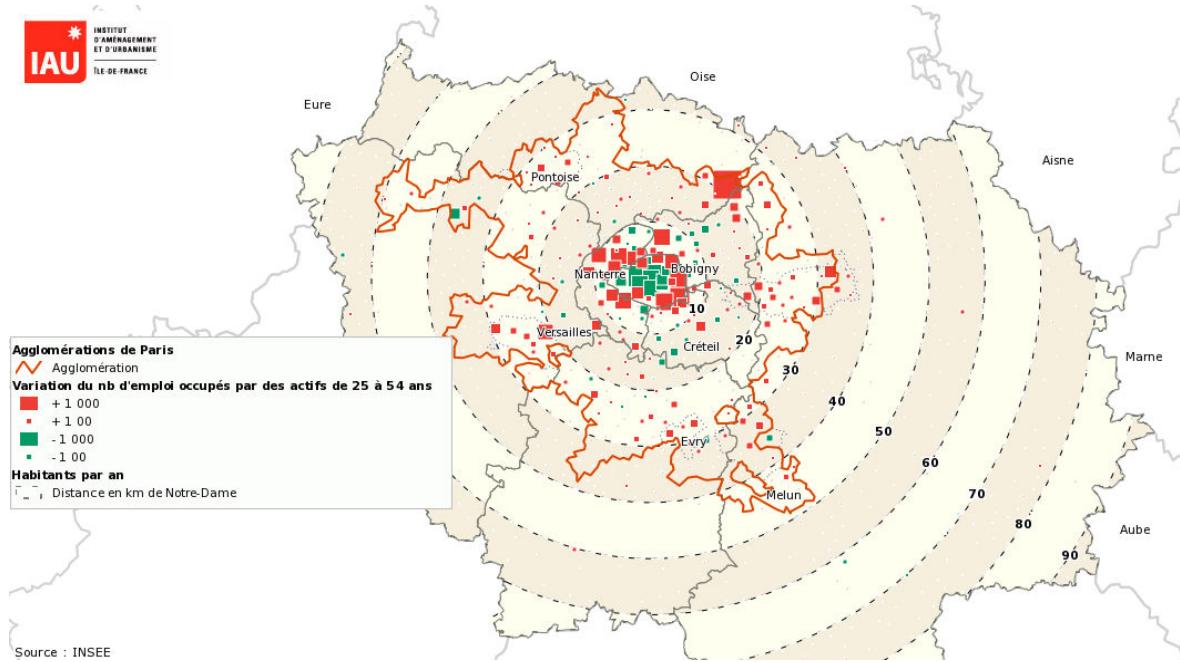
⁸ Pour des développements de ces indicateurs, lire les travaux de Laurent Davezies (Davezies 2009; Davezies 2003). Pour les tendances lourdes, lire Laurent Davezies, *Croissance sans développement en Ile-de-France*, Rapport à l'Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche, CEIL-Université Paris-Val de Marne, Créteil, Polyog.

⁹ En 2011, Paris rattrape Londres mais reste derrière Luxembourg, Bruxelles, et Hambourg, avec un PIB/habitant supérieur de 81% à la moyenne des 27 Etats de l'UE.

Par ailleurs, plusieurs phénomènes ont un effet sur l'emploi en Ile-de-France : la désindustrialisation, la métropolisation et la mondialisation (avec des fonctions métropolitaines dans la création, la technologie, les services aux entreprises). On assiste à un rééquilibrage de l'emploi dans le secteur tertiaire et à une hausse du chômage. Quelques chiffres : entre 1990 et 1999, l'Ile-de-France perd 35 000 emplois alors que la Province en gagne 746 000¹⁰. Dans la même période, le nombre d'emplois masculins diminue dans la région de 128 000 emplois (surtout dans l'industrie, l'agriculture, le commerce, l'artisanat). Alors que le nombre d'emplois féminins augmente de 78 000 emplois (surtout dans les services et le secteur public) (Davezies 2009, p. 222). Laurent Davezies note que cela engendre un creusement spectaculaire des disparités sociales du fait de la hausse des ménages bi-actifs dans les classes moyennes (hausse de l'emploi féminin) et de la baisse de l'emploi féminin chez les catégories populaires, et peu de bénéficiaires des gains d'emplois féminins. Or, ces ménages bi-actifs fuient vers la deuxième couronne (Carte 2). Mais alors qu'entre 1982 et 1990, l'étalement des logements a été plus fort que celui des emplois, entre 1990 et 1999, c'est l'inverse : « *l'essentiel des créations nettes d'emplois de la Région est le fait des départements de la 2^{ème} couronne, avec un effondrement de l'emploi au cœur de l'agglomération, dans Paris* » (*Ibid.*). Donc les emplois rejoignent les habitants. Pour Laurent Davezies, ça n'est pas forcément une bonne nouvelle car les emplois créés ne profitent pas forcément aux habitants des périphéries (emplois créés surtout dans les collectivités territoriales) et la difficulté pour les ménages, propriétaires ou locataires, de déménager et de se rapprocher de leur emploi, n'est pas résolue.

¹⁰ Source : INSEE.

Carte 2 : Evolution de l'emploi francilien sur la période 1990-2006. Un rééquilibrage de l'emploi vers la banlieue¹¹



L'économie francilienne connaît par ailleurs une forte désindustrialisation à partir des années 1980 et des zones entières, comme la Plaine-Saint-Denis au nord de Paris, se transforment en friches industrielles. Dans le secteur automobile, c'est la fermeture de l'usine Renault à Boulogne Billancourt qui symbolise ce processus. L'industrie perd 500 000 emplois entre 1975 et 1990 et le mouvement s'accélère ensuite avec la perte de 500 000 autres emplois entre 1990 et 2002. Si l'Ile-de-France reste la première région industrielle en France, le nombre d'actifs du secteur secondaire passe de 29% en 1982 à 16,8% en 2002. Par ailleurs, l'industrie se déplace et délaisse la petite couronne : autour de la vallée de la Seine, autour des villes nouvelles également. Comme le note Philippe Subra, ces évolutions ne sont pas neutres sur la géopolitique locale en fragilisant la banlieue rouge, la banlieue communiste de la petite couronne. En effet, « *ce puissant mouvement de désindustrialisation et de restructuration de l'appareil industriel a conduit à l'effacement de l'ouvrier comme figure centrale de la société en banlieue parisienne* » (Subra 2004).

¹¹ Carte réalisée avec l'outil VISIAU de l'IAU Ile-de-France en 2015.

Enfin, nous donnerons un dernier indicateur en matière d'emploi, là aussi emprunté aux travaux de Laurent Davezies : la TEME, la Taille Effective du Marché de l'Emploi (TEME) que l'économiste emprunte à Prud'homme et Chang-Waon (1999). Il s'agit d'une « *mesure de l'emploi accessible en un temps donnée aux actifs d'une ville* ». Elle dépend de trois facteurs : la taille de la ville, la densité et vitesse moyenne de déplacements. Pour Davezies, « *de cette TEME dépendent la productivité et le niveau de PIB de la ville* ». Or entre 1990 et 1999, on assiste à une dégradation de la TEME de 5% du fait de l'étalement des emplois et de la réduction des vitesses routières : « *il résulte de ces calculs une perte annuelle de l'ordre de 4 milliards d'euros* » (Davezies 2009, p. 223).

Le problème que soulèvent ces indicateurs est celui d'une déconnexion entre la compétitivité et le développement. Avec les Trente glorieuses, nul besoin d'envisager un développement tirant la croissance. Depuis la crise économique des années 1970 et la globalisation des échanges autour d'un rôle affirmé des métropoles dans ce processus, il apparaît nécessaire de penser le développement du territoire métropolitain pour s'assurer une croissance nécessaire à la compétitivité de la région, et même du pays. C'est la vision de la « nouvelle géographie économique » comme l'appelle Davezies qui défend l'idée selon laquelle seules les métropoles, par leur taille et la concentration des marchés, sont capables d'assurer l'avenir économique national.

2) Le problème récurrent du logement

Le problème du manque de logements en Ile-de-France n'est pas nouveau en 2000. Avec la croissance démographique de l'Ile-de-France et les mutations sociologiques de la famille, le logement est trop rare et une part non négligeable du parc immobilier est insalubre. Le Schéma d'aménagement régional de 1994 donne comme objectif la construction de 53 000 logements par an mais seulement 43 000 par an en moyenne sont construits. Pourquoi cette difficulté à atteindre les objectifs ? Le problème du foncier est dénoncé (trop rare, trop cher, comme dans la plupart des capitales d'ailleurs), tout comme les délais de réalisation des opérations

immobilières¹², le manque de volonté politique ou encore les difficultés techniques de la construction dans une région très aménagée, très urbanisée (comment évacuer les déblais des travaux¹³, creuser de nouveaux tunnels dans un sous-sol déjà bien sollicité, etc.).

La crise du logement semble liée indissolublement à la crise de la mobilité, c'est le problème majeur de la planification (Wiel 2011, p. 62). Pourquoi les logements sont-ils si chers en Ile-de-France ? Le foncier résultant du marché de l'immobilier, il s'agit donc de comprendre comment se forment les prix dans l'immobilier. L'explication la plus courante pour expliquer la supériorité des prix de l'immobilier francilien par rapport au reste de la France repose sur le constat d'un plus grand déficit de logements en Ile-de-France. Comme les constructions de logements sont insuffisantes, les prix augmentent. La conséquence dans ce premier cas : il faut augmenter le droit à bâtir et investir dans des opérations publiques et dans le logement social. Marc Wiel estime que les conclusions de cette explication ne sont pas fausses, mais le raisonnement « *si on augmente la construction, la périurbanisation pourra être contenue* » l'est. En effet, il est difficile (mais pas impossible) de lutter contre la périurbanisation dans la mesure où les ménages continuent à préférer la nature et le pavillon individuel.

On retrouve là encore le dilemme logement/emploi avec la clé de la mobilité : mobilité quotidienne avec les transports en communs, et mobilité résidentielle et de l'emploi. En Ile-de-France, la proportion de propriétaires est plus faible que dans le reste de la France, et le nombre de logement sociaux plus élevé que dans les agglomérations plus petites, avec en plus des revenus moyens plus élevés. La spécificité de l'Ile-de-France en France est la taille de l'agglomération avec un marché de l'emploi diversifié : il y a donc des contraintes spécifiques liées au marché de l'emploi qui ont des conséquences sur le temps de déplacement entre le domicile et le travail. La mobilité quotidienne est la variable d'ajustement entre le domicile et l'emploi mais des facilités accrues en matière de transport peuvent être compensées par des relocalisations de l'emploi qui décalent le problème. La réponse à ce problème est

¹² Délais qui sont liés aux différentes étapes administratives nécessaires avant la construction : obtention du permis de construire, respect des délais de recours, etc.

¹³ Il ne faut pas sous-estimer le poids de ces difficultés techniques. En mars 2015, ces gravats sont estimés à 40 tonnes, soit 20 millions de m³ de terre, pour la construction du réseau de transport Grand Paris Express (réseau de 200 km de voies et 69 gares). « Ce volume représente entre 10 et 20% de la production annuelle de déchet en Ile-de-France, donc c'est un volume très important » ; estime le directeur de la SGP.

« Grand Paris: "environ 40 millions de tonnes" de déblais », *Le Figaro* avec AFP, 24 mars 2015.

double : soit on facilite toujours plus la mobilité (ce qui engendre des coûts importants et prend du temps), soit on encourage la mixité fonctionnelle des marchés de l'emploi dans l'agglomération.

La question qui se pose alors est celle de la capacité des pouvoirs publics (Etat et collectivités locales) à répondre à ces enjeux. La politique du logement est en effet fragmentée horizontalement (entre territoires) et verticalement (entre échelles d'action publique). Dans ce paysage complexe, les maires jouent toujours un rôle important. En effet le renforcement des compétences des intercommunalités en matière d'habitat depuis la loi Chevènement de 1999 et la loi relative à l'autonomie et aux libertés locales de 2004¹⁴ affecte peu la coordination de la politique de l'habitat dans la mesure où les intercommunalités à fiscalité propre sont peu nombreuses dans l'agglomération parisienne dans les années 2000 (Le Hervet 2012). C'est pourquoi l'attention s'est focalisée sur les maires et notamment ceux ne respectant pas la loi SRU de 2000 imposant 20% de logements sociaux par commune sous peine de pénalités financières. Car ce sont les maires qui ont la maîtrise des Plans d'occupation des sols (POS), des plans locaux d'urbanisme (PLU) et délivrent les permis de construire. Alors que les départements se mettent également à investir le champ du logement (Paris et les Hauts-de-Seine notamment), c'est la région qui tente de s'imposer comme le coordonnateur de la politique de l'habitat. La Région s'investit en effet dans la politique du logement, au-delà de ses compétences obligatoires¹⁵. De façon tout à fait originale en France, « *la région Île-de-France a revendiqué un rôle de coordinateur régional des politiques locales de l'habitat* » (*Ibid.*). Cette orientation est travaillée lors de la révision du Schéma d'aménagement régional, le SDRIF à partir de 2004. Elle développe par ailleurs une politique du foncier en créant un Etablissement public foncier régional (EPFIDF)¹⁶.

3) L'accroissement des inégalités territoriales et la question des banlieues

La question des différenciations socio-spatiales en Ile-de-France se pose au début du 21^{ème} siècle, en écho avec des travaux académiques émettant l'hypothèse d'un

¹⁴ Les EPCI gèrent les Programmes locaux de l'habitat (PLH).

¹⁵ La politique du logement constitue le quatrième poste de dépenses de la Région en 2010.

¹⁶ Les départements se mettent également à envisager la création de leur propre établissement public foncier dans la décennie 2000.

accroissement de ces inégalités dans les métropoles¹⁷ (Sassen 2001). C'est le cas de l'Ile-de-France¹⁸ : « *tous les indicateurs, démographiques, économiques, sociaux, montrent les ruptures spatiales et humaines introduites à différentes échelles dans le fonctionnement du système urbain parisien* » écrit Guy Burgel en 1999 (Burgel 1999, p. 83). En Ile-de-France, Catherine Rhein étudie la résistance d'un schéma de polarisation sociale, jugé « *exceptionnel par sa force et sa stabilité* », à travers l'analyse « *des effets de composition socio-démographique des ménages sur cette résistance* » (Saint-Julien et Le Goix (eds.) 2007, p. 114). L'agglomération parisienne est en effet très polarisée, schématiquement très riche à l'ouest, et très pauvre au nord-est. Des mutations sociologiques importantes transforment le visage des différents pôles urbains dans l'agglomération parisienne depuis la seconde guerre mondiale. La mesure de ces transformations se fait généralement par l'analyse de l'évolution des catégories socio-professionnelles dans l'agglomération, comme le font Edmond Préteceille, Louis Chauvel, ou encore Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot. Mais elle peut aussi se faire par l'analyse des disparités territoriales de revenus des ménages, ou plus précisément de leur niveau de vie, comme choisissent de le faire quatre auteurs dans *La métropole parisienne* pour « *comprendre jusqu'à quel point ces disparités territoriales se tissent dans la dépendance des inégalités socio-spatiales* » (François et al. 2007, p. 114)¹⁹. Cette étude sur les chiffres de 1999 décrit sept types de communes selon la répartition des ménages dans les déciles franciliens de revenus : de la commune où les ménages très aisés sont surreprésentés aux communes dont les ménages les plus pauvres sont surreprésentés. Ses résultats indiquent bel et bien une concentration des communes où les ménages aisés et très aisés sont surreprésentés à Paris et dans l'ouest francilien (département des Hauts-de-Seine et est du département des Yvelines), et une concentration des communes dans lesquelles les ménages pauvres et les plus pauvres sont surreprésentés dans le nord-est de l'agglomération (département de Seine-Saint-

¹⁷ « Depuis la fin des années 1990, le constat d'une accentuation des contrastes sociaux dans l'espace métropolitain parisien fait consensus, au point que des termes extrêmes tels que « ségrégation » et « ghetto » sont désormais utilisés couramment dans la sphère publique » (Fleury et al. 2012).

¹⁸ Dans un schéma qui croise un indicateur de compétitivité et un indicateur d'égalité territoriale, Costanzo Ranci montre pourtant que Paris est plutôt égalitaire au regard des autres métropoles européennes. Dans les quatre villes les plus compétitives (avec Bruxelles, Londres et Francfort), elle est la ville la moins touchée par les inégalités. Ces dernières sont néanmoins plus fortes qu'à Berlin, Stockholm, Oslo ou Helsinki (Ranci 2013, p. 256).

¹⁹ La question de l'échelle utilisée pour la mesure de ces disparités territoriales est importante : une échelle trop grande peut cacher des disparités importantes au sein de l'unité mesurée. Certains chercheurs comme Edmond Préteceille travaillent ainsi à l'échelle du quartier (quartiers IRIS), d'autres à l'échelle communale (François et al. 2007, p. 115).

Denis notamment). Il faut également noter un phénomène de relégation des populations les plus pauvres toujours plus loin dans la région (l'est de la Seine-et-Marne est ainsi majoritairement composé de communes où les pauvres sont surreprésentés) (Fleury et al. 2012)²⁰.

Philippe Subra ajoute quant-à lui à l'aggravation de la division de l'espace régional sur le plan social, une aggravation de cette division sur le plan « ethnique » (nationalité et origine géographique). En résumant, « *davantage de cadres, de revenus élevés, là où ces catégories étaient déjà majoritaires – c'est-à-dire à Paris intramuros, dans le sud des Hauts-de-Seine, les Yvelines et un certain nombre de communes isolées, ainsi que dans une partie de l'espace périurbain; davantage d'ouvriers actifs ou en retraite, de revenus faibles, de bénéficiaires des minima sociaux et d'étrangers, là où ils étaient déjà fortement représentés – c'est-à-dire notamment dans l'ancienne banlieue rouge* » (Subra 2004).

Mais qu'en est-il précisément à Paris ? Il est intéressant de regarder les évolutions touchant la ville pour éclairer sa politique de coopération. Paris subit la gentrification et un dépeuplement depuis la Libération²¹. Gentrification car les catégories des cadres supérieurs et des cadres moyens passent de 19% à 51% de la population active, de 1954 à 1990, tandis que les ouvriers passent de 30% à 14,5% de la population active sur la même période (Pinçon et Pinçon-Charlot 2001)²². Tous les quartiers de Paris sont touchés par cet « embourgeoisement » comme l'écrivent Michel Pinçon et Monique Pinçon Charlot citant Edmond Préteceille : entre 1982 et 1990 la « *quasi-totalité des quartiers sont dans les cas d'embourgeoisement, maximum ou fort, les quelques exceptions étant toutes dans les quartiers nord-est*²³ » (*Ibid.*).

²⁰ Les auteurs écrivent à ce sujet : « *L'étude des inégalités socio-spatiales et de leur évolution ne peut plus aujourd'hui faire l'impasse sur le devenir de ces franges franciliennes où passe désormais l'une des lignes de fracture de la métropole et où s'exprime, comme dans une bonne partie de la France périurbaine, un fort « sentiment d'abandon » (Davezies 2012)* » (Fleury et al. 2012).

Pour une visualisation de ces tendances, voir les cartes montrant l'évolution de ces inégalités de 1990 à 2007 en annexes de cette thèse.

²¹ Ce phénomène s'accentue dans les années 2000. Des chercheuses l'analysent en montrant les stratégies des « gentrificateurs » ou encore les « bobos » et en expliquant l'origine du phénomène. Voir à ce sujet CLERVAL Anne, *Paris sans le peuple. La gentrification de la capitale*, Paris, La Découverte, 2013. CORBILLE Sophie, *Paris bourgeoise, Paris bohème. La ruée vers l'Est*, Paris Presses Universitaires de France, 2013.

²² Il y a de moins en moins d'emplois dans le secteur secondaire en Ile-de-France.

²³ PRETECEILLE Edmond, *Divisions sociales et services urbains*, tome I : « *Inégalités et contrastes sociaux en Île-de-France* », CSU, 2000, p.130, et « *Division sociale de l'espace et globalisation, le cas de la métropole parisienne* », *Sociétés contemporaines*, n°22-23, pp.33-67.

Dépeuplement car Paris perd sa population, et surtout ses classes populaires²⁴. Ce phénomène s'accélère à partir de 1954, passant de 2 850 000 à 2 125 000 habitants en 1999, même si la décroissance a été moins importante de 1990 à 1999. Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot précisent qu'« *en quarante-cinq ans, Paris a perdu un habitant sur quatre* », ce qui équivaut « *à la disparition d'une ville comme Stockholm ou d'une agglomération comme celle de Bordeaux* ».

Face à ces constats, que peuvent donc faire les pouvoirs publics ? Pour certains chercheurs, seule une politique volontariste de construction de logements sociaux et de régulation des marchés fonciers et immobiliers peut permettre une réduction des disparités territoriales²⁵. L'accroissement des inégalités territoriales est déjà constaté au début des années 1990 car le SDRIF de 1994 et la politique de la ville mise en place à partir de 1992 entendent y remédier (Epstein 2013). La création de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine, l'ANRU en 2004 s'inscrit dans cette volonté de réduire les inégalités territoriales en rénovant les quartiers jugés prioritaires (et notamment les grands ensembles construits dans les années 1960 et 1970 devenus dégradés). Cette agence est chargée de mettre en œuvre le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) prévu par la loi du 1^{er} août 2003 pour la ville et la rénovation urbaine prévoyant « *un effort national sans précédent de transformation des quartiers les plus fragiles* » (en ZUS notamment) en construisant et rénovant les logements, les équipements publics et les aménagements urbains²⁶. Or, en Ile-de-France, un habitant sur huit vit dans une ZUS (Ledoux 2013).

²⁴ La population parisienne n'a cessé de croître jusqu'après première guerre mondiale (de 500 000 habitants au début du 19^{ème} siècle à quasiment 3 millions en 1921).

²⁵ Michel Pinçon et Monique Pinçon-Charlot vont dans ce sens lorsqu'ils écrivent en 2001 à propos de la situation parisienne : « *Seule, à défaut de changer radicalement un système social générateur d'inégalités, une politique volontariste du logement social pourrait peut-être éviter ce grignotement continu du Paris populaire et sauver la capitale de l'appétit des rongeurs. La loi du marché conduira inexorablement à l'exclusion des familles modestes. Seule une politique résolue pourrait empêcher cette logique d'aboutir à son terme et permettre un maintien des couches populaires dans l'espace central des dominants, lieu de concentration des richesses et des pouvoirs. Mais est-il possible de s'opposer ainsi, durablement, aux forces profondes qui travaillent la ville ?* » (Pinçon et Pinçon-Charlot 2001).

²⁶ Son objectif est de rénover 490 quartiers à horizon 2013, pour ainsi améliorer le cadre de vie de 4 millions d'habitants. Cf. site de l'ANRU : <http://www.anru.fr>.

Pour une analyse critique de la mise en œuvre du PNRU avec une analyse des premiers projets réalisés, voir les travaux de Renaud Epstein qui montrent bien comment « *le mirage d'une dissolution des problèmes sociaux dans la transformation urbaine se dissipe* » (Epstein 2013). L'auteur explique que la célébration de l'état d'avancement du PNRU masque en réalité une confusion entre les *outputs*, les réalisations (transformations visibles des quartiers), et les *outcomes*, les effets de ces transformations. Or cette confusion « *masque difficilement l'échec de la rénovation urbaine : les moyens colossaux qui lui sont consacrés n'ont pas permis d'atteindre l'objectif de réduction significative des écarts entre les ZUS et leur environnement arrêté dans la loi Borloo. Au contraire, la concentration des populations pauvres et précaires dans ces quartiers a été en*

Pour autant, la tendance ne s'inverse pas car les inégalités socio-spatiales entre communes très riches et communes très pauvres ne cesse de grandir et montrent les limites du SDRIF de 1994 et de la politique de la ville : « *Quant à la politique de la ville, aussi importants que soient les moyens financiers qui lui sont consacrés, elle n'est pas parvenue jusqu'à présent à freiner le développement de la ségrégation socio-spatiale* » (Subra 2004)²⁷. Des événements viennent par ailleurs nourrir le *problem stream* : en novembre 2005, de nombreuses banlieues de villes françaises s'embrasent et particulièrement en Ile-de-France. La « crise des banlieues » est alors patente et contribue à mettre en lumière les échecs des politiques menées jusqu'alors.

§2. Le contexte politique francilien au tournant des années 2000

Un basculement politique s'opère en 1998 au Conseil régional d'Ile-de-France en 1998 et à la Ville de Paris en 2001 avec l'arrivée d'élus de gauche au pouvoir (1). Le rapport de force partisan change en Ile-de-France autour d'un rééquilibrage à gauche entre les socialistes, les Verts et les communistes (2).

1) *La victoire de la gauche aux régionales en 1998 et à Paris en 2001*

Un basculement politique s'opère en 1998 au Conseil régional d'Ile-de-France en 1998 et à la Ville de Paris en 2001 avec l'arrivée d'élus de gauche au pouvoir. En effet, la Région est dirigée par la droite depuis la décentralisation et la Ville de Paris de même depuis 1977 et la première élection au suffrage universel d'un maire de Paris sous la V^e République. Bertrand Delanoë gagne l'élection municipale à Paris le 18 mars 2001, alors que sa victoire était loin d'être acquise quelques mois plus tôt. Malgré son implantation politique à Paris depuis deux décennies (conseiller municipal de Paris depuis 1977, député de Paris depuis 1981), et au sein du Ps (Porte-parole du Ps à partir de 1981, conseiller de Jospin....), il n'est pas favori pour la candidature socialiste. Il lui faut tout d'abord convaincre son propre camp. Il est finalement désigné candidat de

s'accroissant depuis le lancement du PNRU, comme l'indique la quasi-totalité des indicateurs réunis dans les rapports de l'ONZUS » (Epstein 2011).

²⁷ Pour compléter ce point, on peut lire à profit les travaux d'Edmond Préteceille (Préteceille 2009).

la gauche alors que ses deux principaux concurrents délaissent la candidature : Dominique Strauss-Kahn se retire suite à l'affaire de la MNEF, et Jack Lang fait de même suite à son entrée au gouvernement²⁸. Par ailleurs, la campagne de la droite est affaiblie par des divisions internes (entre Philippe Séguin comme tête de liste RPR-UDF-DL et Jean Tiberi en liste dissidente RPR, candidat à sa succession) et plusieurs affaires²⁹. La victoire de Bertrand Delanoë constitue un changement politique dans la configuration politique parisienne en accélérant le mouvement de rosissement de la carte électorale francilienne enclenché à partir de la deuxième moitié des années 1990.

Biographie 1- Bertrand Delanoë³⁰

Né le 30 mai 1950 à Tunis, Bertrand Delanoë grandit à Bizerte puis Rodez. Titulaire d'un diplôme d'études supérieures d'économie, il crée un cabinet de conseil en communication. Il s'implique très tôt dans la vie politique dans l'Aveyron ; en prenant sa carte au PS en 1971 et en devenant secrétaire adjoint de la fédération socialiste (1973-1979). Mais c'est à Paris que sa carrière décolle rapidement. Il s'implique dans la vie politique parisienne en devenant conseiller de Paris dès 1977, et député de Paris dès 1981 (jusqu'en 1986). Il confie avoir gagné là sa plus grande victoire politique. Il s'implique par ailleurs dans les instances dirigeantes du Ps (1979-1983 membre du comité directeur du Ps; 1981-1983 secrétaire national adjoint chargé de la presse, porte-parole du Ps; 1983-1987 membre du bureau exécutif du Ps; 1983-1985 secrétaire national du Ps; depuis 1993 membre du Conseil National du Ps; depuis 1997 membre du Bureau National du Ps)

Il devient chef de l'opposition socialiste en 1993, et est candidat aux élections municipales de 1995 à Paris (il perd face à Jean Tiberi). C'est au Sénat qu'il siège de 1995 à 2001. L'année 2001 marque un tournant dans sa carrière politique quand il est élu maire de Paris. Il est réélu en 2008 et décide de ne pas se présenter en 2014.

2) Un rééquilibrage politique, partisan et institutionnel

Quel est donc l'équilibre des forces politiques en Ile-de-France en 2001 ? Depuis les années 1980, le rapport de force politique entre les deux grandes forces politiques

²⁸ Le 27 mars 2000, il devient ministre de l'Education dans le gouvernement de Lionel Jospin.

²⁹ Notamment l'affaire des faux électeurs, le scandale de l'Office HLM et du marché public des lycées d'Ile-de-France.

³⁰ On trouvera tout au long de la thèse quelques indications bibliographiques sur les acteurs principaux impliqués dans les débats sur le Grand Paris (élus locaux, ministres et membres des cabinets ministériels, etc.). Il s'agit de donner quelques repères biographiques pour situer ces acteurs dans le dossier du Grand Paris. Ces repères ne sont donc pas exhaustifs et ne rendent pas compte de l'ensemble des expériences professionnelles des élus. La source de ces biographies provient en grande partie du *Who's who in France*, mais également des entretiens, et enfin dans quelques cas de la littérature académique ou de la presse (les références sont précisées dans ce cas).

de l'après-guerre, la droite gaulliste et le parti communiste commence à basculer. La géographie électorale, relativement stable jusque-là, se modifie fortement à partir de la fin des années 1980 (Jeanne 2009). En effet, on peut schématiser la répartition partisane comme suit : une ville centre à droite (1977-2001), une petite couronne surtout communiste (la banlieue rouge) dans le nord, l'est et le sud de Paris, et de droite à l'ouest, et une grande couronne plus contrastée. Matthieu Jeanne écrit ainsi : « *l'ancrage à droite de la capitale est contrebalancé par l'orientation à gauche des banlieues dans leur ensemble. Le poids de la capitale et des Hauts-de-Seine favorise néanmoins les gaullistes opposés aux communistes dans le contrôle de l'exécutif régional* » (*Ibid.*). Mais ce relatif équilibre politique commence à être menacé dans les années 1990 alors que la droite parisienne se divise et que le communisme entre en crise.

Fortement implanté dans les municipalités de la petite couronne francilienne et surtout au nord et au sud de Paris depuis la fin de la seconde guerre mondiale, le communisme municipal entre en effet en crise dans les années 1990. De 46 communes sur 124 dans la petite couronne dirigées par le Parti Communiste en 1981, on passe à 34 en 1995 et 27 en 2008³¹. Dans un article de 2004, Philippe Subra décrit et explique très précisément l'érosion du vote communiste aux différentes élections dans les années 1980, 1990 et jusqu'en 2004 dans la région Ile-de-France (Subra 2004)³². Cette érosion du vote communiste, liée notamment à la désindustrialisation et aux mutations sociologiques des populations de la première couronne qui s'ensuit³³, se fait en

³¹ Une infographie du *Monde* montre de manière très claire l'évolution de la banlieue rouge avec des cartes qui se succèdent représentant la carte électorale à chaque élection municipale depuis 1965. Voir « Banlieues rouges : la carte du déclin du communisme municipal », *Le Monde.fr*, 27 janvier 2014. A consulter sur : http://abonnes.lemonde.fr/politique/visuel_interactif/2014/01/27/banlieues-rouges-la-carte-du-declin-du-communisme-municipal_4355148_823448.html

³² Il écrit ainsi : « *En vingt ans, le PC n'a gagné qu'une seule ville en Île-de-France, [...] et il en a perdu vingt-six autres, dont vingt de plus de 20 000 habitants : neuf en 1989, sept en 1995, dix en 2001. [...] Sur l'ensemble de la période le nombre de municipalités dirigées par des communistes en Île-de-France est donc passé de 67, dont 51 de plus de 20 000 habitants, à 42, dont 32 de plus de 20 000 habitants. Quant à la population habitant des communes gérées par le Parti communiste, elle a diminué de plus d'un tiers (2,3 millions en 1989, 1,4 million en 2001, dont près de la moitié en Seine-Saint-Denis). En 1989, le PC gérait le quotidien de 21% des Franciliens. En 2004 ce n'est plus le cas que pour moins de 13% de la population régionale.* » (Subra 2004). Pour le détail des municipalités concernées et pour les précisions sur les élections cantonales, régionales, législatives et présidentielles, consulter son article.

³³ Le vote communiste, lié à l'industrie et à l'implantation du parti communiste dans les municipalités à forte activité industrielle, diminue avec l'arrivée d'une population étrangère ou d'origine étrangère dans ces communes, moins politisée. A ce sujet, lire GOUARD David, *La Banlieue rouge, ceux qui restent et ce qui change*, Le Bord de l'eau, 2013.

parallèle d'une implantation des socialistes, qui ne résulte pour autant pas directement d'un report des voix communistes vers le candidat socialiste³⁴.

Le parti socialiste gagne plusieurs communes. La stratégie de François Mitterrand dans les années 1970 face au Parti Communiste qui est alors électoralement plus fort, est gagnante en 1981 lorsqu'il gagne l'élection présidentielle.

Quant à la géographie électorale du vote à droite (sur la base du vote à l'élection présidentielle cette fois), elle connaît une évolution contraire à Paris, et sur le territoire régional hors Paris. « *En effet, paradoxalement, malgré la conquête de l'exécutif régional par la gauche en 1998 et le renforcement de ses positions en 2004, on note un glissement à droite de l'ensemble des espaces périphériques de l'agglomération parisienne* » (Jeanne 2009). Alors qu'à Paris, sous l'effet de la crise du système politique chiraquien mis en place en 1977 et sur une évolution sociologique des habitants, la droite perd peu à peu ses votes³⁵.

S'agissant des socialistes, Philippe Estèbe montre bien comment les villes nouvelles³⁶ ont joué un rôle politique considérable en offrant une porte d'entrée aux socialistes dans le jeu politique régional et national et contribué à affirmer le rôle de la Région (Estèbe 2004). Il faut ajouter que les analyses de Mathieu Jeanne mettent en évidence une spatialisation nette du vote écologiste et du vote Front National en Ile-de-France. Le vote écologiste émerge au début de la décennie 1990 dans la région francilienne en s'implantant localement lors des élections municipales de 1995. Il est particulièrement important en proportion à Paris et Montreuil, une ville de l'est-parisien est dirigée par une maire des Verts, Dominique Voynet de 2008 à 2014. Le

³⁴ Les analyses des mutations du vote ouvrier montrent un basculement vers le vote d'extrême droite d'une part, mais surtout vers l'abstention d'autre part, plutôt que vers le parti socialiste : BRACONNIER Céline, DORMAGEN Jean-Yves, *La démocratie de l'abstention : aux origines de la démobilisation en milieu populaire*, Gallimard, 2007.

Par ailleurs, les ouvriers représentent une part toujours plus faible de la population active.

³⁵ Elle reste malgré tout majoritaire en voix en 2001. Mais la division à droite entre le candidat adoubé par Jacques Chirac, Philippe Séguin, et le dissident Jean Tiberi, fait gagner la liste conduite par Bertrand Delanoë.

³⁶ L'expression « villes nouvelles » concerne des villes aux dynamiques contrastées. Comme l'écrit Philippe Estèbe, « *elles se différencient autant du point de vue urbain que du point de vue politique. A grands traits, Cergy représente un exemple de réussite politique : son périmètre n'est pas contesté et elle devrait normalement rentrer dans le droit commun des communautés d'agglomération ; Saint Quentin en Yvelines est dans une situation similaire mais, compte tenu de sa situation spécifique, noue des liens plus étroits avec Versailles d'un côté et le plateau de Saclay de l'autre ; Marne-La-Vallée est en fait partagée entre trois syndicats d'agglomération nouvelle et ne constitue pas véritablement une unité politique ; Sénart, ville inachevée demeure encore quelque temps dans un statut exceptionnel ; Evry rejoint le droit commun dans de mauvaises conditions avec un risque de dissolution de l'entité intercommunale et de « redistribution des cartes »* » (Estèbe 2004).

vote Front National quant-à-lui se concentre dans les marges franciliennes et est particulièrement peu présent dans la capitale.

Si le basculement de la Ville de Paris et de la Région Ile-de-France se fait à trois ans d'écart, il ne signifie pas pour autant une convergence politique entre les deux institutions. Ici, la lecture partisane des enjeux politiques en Ile-de France doit se doubler d'une lecture institutionnelle, ce qui fera l'objet d'un développement ultérieur.

§3. La réflexion autour de l'intercommunalité

Les lois des années 1990 promouvant l'intercommunalité à fiscalité propre relancent le débat sur le *Grand Paris* (1). En effet, la construction d'une capacité d'action collective passe dans de nombreuses villes par la mise en place d'une intercommunalité d'agglomération. C'est ce que reconnaît le rapport *Demain la ville* présenté par Jean-Pierre Sueur à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité en 1998 : mais dans le même temps, le rapport exclut l'Ile-de-France de l'analyse en privilégiant de multiples intercommunalités autour de bassins de vie ou de bassins d'emplois et non pas un pourvoir d'agglomération incluant Paris³⁷.

Alors que l'Ile-de-France fait figure de mauvais élève en termes de taux d'intercommunalités, l'expérience de Plaine Commune constitue une exception intéressante à analyser dans la mesure où la méthode mise en œuvre pour la coopération ressemble à la méthode choisie par la Ville de Paris dans la décennie suivante (2).

³⁷ « Ainsi, il est clair que si la réalité des agglomérations est facilement perceptible dans la plupart des régions françaises, il en va différemment dans la région Ile de France où un tissu urbain dense ne se "découpe" pas naturellement en agglomérations. Il sera donc nécessaire, dans ce cas précis, de raisonner à partir des entités qui constituent soit une commune, soit un ensemble de communes liées les unes aux autres et formant une unité urbaine cohérente plutôt que sur la base des agglomérations telles qu'elles ont été définies ci-dessus. S'il est clair que, dans tous les cas, la région ou le département constituent des aires trop larges pour être adaptées à la mise en œuvre des politiques de la ville, la commission recommande, compte tenu des spécificités du "tissu urbain" dans la région Ile de France, qui n'a son équivalent dans aucune autre région, que le territoire opérationnel au sein duquel les procédures définies ci-dessous seront mises en œuvre soit délimité, au cas par cas, après concertation avec la région Ile de France et avec les élus concernés, l'objectif étant de s'appuyer sur une institution intercommunale correspondant à un bassin de vie ou à un bassin d'emplois effectifs (ou encore, le cas échéant, à l'un et à l'autre) » (Sueur 1998, p. 207).

1) La Loi Chevènement et l'intercommunalité en Ile-de-France

L'émettement communal en France –avec ses fameuses 36 600 communes- a fait l'objet de plusieurs rapports et lois ayant pour ambition d'encourager l'intercommunalité, mais sans jamais remettre en cause la centralité de la commune et du maire³⁸ (et notamment Sueur 1998). La motivation principale des gouvernements en ce sens est toujours de rationaliser la dépense publique avec deux grands objectifs : « permettre aux municipalités de faire des économies d'échelle en se regroupant afin de réaliser certains projets trop ambitieux pour une seule collectivité », et « favoriser une meilleure répartition des ressources entre les communes » (Le Saout 2001, p. 73). Le discours scientifique du début des années 2000 sur l'intercommunalité met également en cause l'émettement communal, cause de l'inefficacité de l'action publique locale, discours érigé en doxa que met en évidence Martin Vanier notamment (Mévellec 2005).

De la loi de 1966 sur les métropoles à la loi Marcellin en 1971 aux effets nuls, l'intercommunalité passe un cap dans les années 1990 avec des lois réformant la taille et les compétences des intercommunalités à fiscalité propre.

La loi d'administration territoriale de la République dite loi ATR du 8 février 1992 est fondatrice de ce renouveau, mais incomplète. Jean-Pierre Sueur, secrétaire d'État chargé des collectivités locales de 1991 à 1993 lors de l'adoption de cette loi explique l'état d'esprit du gouvernement : « *Les Français portent leur commune dans leur cœur. C'est un attachement historique, républicain, sentimental. Et à cet égard, la loi Marcellin nous avait, si l'on peut dire, vaccinés. [...] Il fallait plutôt fédérer les énergies communales au service d'un projet fort. Il fallait aussi respecter scrupuleusement le principe de subsidiarité : que les communes fassent seules ce qu'elles peuvent bien -et mieux- faire seules, et que la communauté fasse ce que l'on peut mieux faire ensemble* » (Sueur 2012, p. 6). Mais la loi est bientôt complétée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 5 février 1995, et précisée par la loi du 13 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite loi Chevènement, et ses effets

³⁸ Les débats autour de la taille adéquate de gestion locale n'est pas nouvelle. Dans leur ouvrage sur l'intercommunalité, Fabien Desage et David Guéranger indiquent en introduction de la première partie une chronologie passionnante remontant à la révolution française de 1789 en rappelant les débats entre jacobins et girondins : une carte de 720 communes est proposée mais cette solution n'est pas retenue (Desage et Guéranger 2011).

institutionnels. A ces lois, s'ajoutent la loi sur l'aménagement durable du territoire dite loi Voynet du 29 juin 1999, et la loi Solidarité et Renouvellement Urbain dite loi SRU du 13 décembre 2000 qui renouvellent les pratiques de gestion locale.

Les solutions intercommunales proposées dans ces lois ont un grand succès et le territoire français est peu à peu maillé par des communautés de communes, communautés d'agglomération et communautés urbaines. Les attentes des élus sont grandes envers le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre. Ainsi, le développement de l'intercommunalité en Ile-de-France peut-il permettre une redistribution et une solidarité fiscale et financière entre les communes riches et les communes pauvres (perspective sociale), une mise en cohérence des stratégies de développement (perspective économique) et enfin une modernisation des formes d'interventions de l'Etat sur le territoire avec plus de décentralisation et un développement du contrat (perspective institutionnelle) ? Une équipe composée de chercheurs du LATTS (EPTC), de l'ŒIL (Université Paris 12) et d'Acadie est chargée en 1998 par la Préfecture de région d'Ile-de-France de vérifier si ces objectifs assignés à l'intercommunalité dans les lois Chevènement, Voynet et SRU correspondent bien à la « *spécificité politique, économique et sociale d'une région aussi complexe que l'Ile-de-France* » (Béhar et al. 2001). L'intercommunalité est ainsi envisagée comme un moyen, avec les partenariats et la contractualisation, de répondre aux enjeux de la gestion publique locale. Les résultats de ce rapport de recherche indiquent que l'intercommunalité en elle-même n'est pas LA solution car elle doit articuler les trois dimensions évoquées précédemment (économique, sociale et institutionnelle), qu'il faut bien dans un premier temps distinguer, dans un projet de territoire construit avec un référentiel territorial. C'est ce que les auteurs appellent la territorialisation de l'action publique. Les élus doivent donc mettre en œuvre une stratégie de territoire dont la réussite dépend de l'adéquation entre les projets de solidarité territoriale, développement de l'économie et gestion locale (autour du partenariat et du contrat). Rien n'apparaît donc gagné d'avance dans une région peu favorable à l'intercommunalité à fiscalité propre. La situation francilienne fait en effet figure d'exception en France car l'intercommunalité s'y développe moins vite qu'ailleurs (Desjardins 2010). L'agglomération parisienne est la seule en France à ne pas compter de communauté urbaine : le modèle des villes nouvelles avec les syndicats d'agglomérations nouvelles (SAN) ne s'est pas diffusé (Estèbe 2004).

Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer ce peu d'engouement pour l'intercommunalité. La décision de créer une intercommunalité repose sur des motivations variées. La volonté de construire un projet commun pour un territoire conduit à la création d'une intercommunalité de projet. Or, les territoires de projets ne sont pas facilement identifiables au sein d'une métropole francilienne de cette taille et de cette structure. Sur quelles limites reposer : bassin d'emploi, bassin de vie, bassins économiques ? Avec le développement des compétences dévolues aux intercommunalités, notamment en matière économique, il s'agit de penser une cohérence entre les différents territoires. La difficulté est donc grande puisque « *les territoires de projet demeurent une notion en devenir alors même que l'intercommunalité institutionnelle structure les territoires sur des échelles manifestement trop réduites et trop peu ambitieuses* », ainsi que l'écrivent Philippe Laurent et Marie-Christine Bernard-Gélabert³⁹.

Les communes peuvent également choisir la coopération pour s'isoler des communes politiquement ou fiscalement différentes : c'est le paradoxe de l'intercommunalité d'opportunité, de « l'intercommunalité pour s'isoler » (Massardier, in Gaxie (ed.) 1997, p. 139-164). La deuxième vague d'intercommunalités, après celle du début du 20^{ème} siècle, est ainsi plus intégrée et également plus politique. Les intercommunalités créées reposent plutôt sur des affinités politiques, l'affinité politique n'excluant évidemment pas la possibilité d'établir un projet de territoire. C'est le cas pour Plaine Commune (Parti communiste), pour Plaine Centrale (Parti socialiste Créteil, Alfortville, Limeil-Brévannes), pour Grand Paris Seine Ouest (la droite parlementaire, avec notamment Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux). La solidarité territoriale encouragée par les lois sur l'intercommunalité est donc limitée car les communes qui coopèrent ont des profils similaires au risque « *de renforcer un certain nombre des maux que la coopération intercommunale était censée aider à combattre, notamment les écarts de développement entre territoires* ». On peut alors constater un décalage entre les périmètres retenus pour l'EPCI et « *les secteurs à enjeux de l'aménagement du territoire* » (Desjardins 2010).

L'enjeu est donc de réussir à créer un « esprit intercommunal » dans la petite couronne pour reprendre les mots d'Emmanuel Bellanger : « *Il n'existe pas encore*

³⁹ Etude à lire sur le blog de Philippe Laurent :
<http://www.philippe-laurent.fr/article/l%20intercommunalit%C3%A9-francilienne>

d'esprit intercommunal sur le modèle des esprits de clocher des communes et leur configuration politique est assimilable, en certains lieux, à des associations relevant d'effets d'aubaine et de repli intercommunal sans légitimité historique et sans volonté de partager les richesses fiscales entre territoires pauvres et territoires riches » (Bellanger 2008). La petite couronne parisienne est maillée de municipalités démographiquement importantes comme Boulogne-Billancourt à l'ouest (113 000 habitants), Saint-Denis au nord (106 000 habitants), Argenteuil au nord-ouest et Montreuil à l'est (103 000 habitants chacune)⁴⁰. L'esprit de clocher est particulièrement développé alors que le maire de ces villes dispose d'un pouvoir politique considérable. Guy Burgel écrit ainsi : « *la décentralisation a moins affaibli Paris qu'elle n'a renforcé, dans la gestion quotidienne d'une cité élargie, le poids des communes centrales, les plus importantes démographiquement et les plus riches financièrement, au détriment d'un véritable pouvoir d'agglomération démocratique* » (Burgel 1999, p. 128).

Enfin, plusieurs syndicats intercommunaux puissants traitent déjà le traitement des eaux usées, des déchets etc. Si l'intercommunalité à fiscalité propre est peu développée au début du 21^{ème} siècle dans l'agglomération parisienne, il existe en effet une tradition de coopération en Ile-de-France⁴¹. La loi du 22 mars 1890 sur les Syndicats Intercommunaux à Vocation Unique (SIVU) permet la création et le développement de plusieurs gros syndicats dans le département de la Seine. Plusieurs existent toujours, qu'ils soient intercommunaux ou interdépartementaux⁴². Les travaux

⁴⁰ Source INSEE, 2009.

⁴¹ Ce qui fait dire ceci à Pierre Mansat au Conseil de Paris du 17 juillet 2007 lors du vote d'approbation du SDRIF : « *Je dirai que l'on n'est pas dans la pampa, d'une certaine façon. Il y a en Ile-de-France un système politique extrêmement complexe, très imbriqué qui s'est développé depuis de nombreuses années, qui s'est développé notamment depuis les années 1964 et 1968, à la fin du Département de la Seine, qui s'est développé par des structures de coopération extrêmement fortes. Nous ne sommes pas sur la table vide ou dans un désert ; il y a des structures extrêmement puissantes et très intégrées de coopération dans des domaines précis mais qui sont très importants : je pense au traitement des ordures ménagères, je pense à l'assainissement, je pense aux grands lacs de la Seine, je pense bien sûr aux syndicats de transports. Et il y a des systèmes de solidarité au cœur de l'Ile-de-France. Le Fond de solidarité de la Région d'Ile-de-France est une innovation, qui a fait d'une certaine façon ses preuves, auquel la Ville de Paris contribue puissamment. Christian Sautter rappelait que c'est 100 millions d'euros que nous versons maintenant annuellement et qui sont répartis pour les 85 communes les plus défavorisées de la Région Ile-de-France. Il y a donc des systèmes de coopération et d'intégration qui déjà existent* ».

⁴² Comme le syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne (SYCTOM), le syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération (SIAAP), le syndicat des eaux de l'Ile-de-France (SEDF), le syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC), le Syndicat Intercommunal pour le Gaz et l'Electricité en Ile-de-France (SIGEIF).

de Dominique Oudot sur l’intercommunalité en périphérie de grandes villes françaises ont montré que ces syndicats peuvent, « *en ouvrant le chemin de la coopération* », faciliter la création de communautés de communes. Il montre que même si les communautés de communes « *se constituent souvent à partir d’un noyau syndical, d’autres logiques ont présidé à leur mise en place : la peur ou l’attrait de la ville, une identité territoriale commune ou encore l’appartenance à un même bassin de vie* » (Oudot 2011, p. 66-69). Dans l’agglomération parisienne, la situation est évidemment bien différente puisque le tissu urbain est continu, que l’enchevêtrement des structures, souvent décousu, est complexe⁴³. Si ces syndicats techniques, instruments de coopération, sont bien intercommunaux ou interdépartementaux, ils ne conduisent pas vers la création d’intercommunalités à fiscalité propre en Ile-de-France.

Si le développement de l’intercommunalité dans l’agglomération parisienne peut permettre une nouvelle gestion publique locale capable de répondre aux défis que rencontrent les élus locaux, il ne permet pas pour autant de répondre à tous les enjeux d’aménagement : vieillissement des infrastructures de transport collectif et manque de logement, enjeux importants dans l’agglomération comme nous l’avons vu. Sur ce terrain, c’est la Région avec la révision du SDRIF qui propose des objectifs.

2) L’EPCI Plaine Commune : un modèle ?

Quelques expériences de construction intercommunale ont été mises en lumière par leurs artisans dès les années 1990 comme une possibilité de dépasser les obstacles à l’intercommunalité dans la première couronne, comme l’ACTEP, l’Association des communes du territoire de l’Est parisien. Mais c’est l’expérience de Plaine Commune, intercommunalité au nord de Paris créée en 2000, que nous choisissons de développer ici, car plusieurs des acteurs de cette dynamique participent ensuite à la démarche de coopération lancée par la Ville de Paris, comme Patrick Braouezec, et que cette construction intercommunale est pilotée par des élus communistes, tout comme Pierre

⁴³ N’oublions pas en effet toutes les institutions qui interviennent sur le territoire : la RATP, la SNCF, l’Assistance Publique-Hôpitaux de Paris, les établissements publics d’aménagement de la Défense, de la Plaine de France, etc.

Mansat qui est responsable de la coopération pour la Ville de Paris dès 2001⁴⁴. L'hypothèse, qu'il est pour autant difficile de démontrer, est qu'il y aurait des effets d'apprentissages dans les méthodes choisies, et que l'expérience de la Plaine-Saint-Denis a pu servir de « modèle », sans être exclusif, à la démarche parisienne : modèle de la négociation et la concertation comme l'analyse Simon Ronai en 1995 (Ronai 1995).

Dès la fin des années 1990, une dynamique de territoire se met en place avec notamment Saint-Denis, Aubervilliers, La Courneuve, autant de communes de la banlieue rouge, sinistrées par la désindustrialisation et les difficultés économiques et sociales qui y sont liées. Cette dynamique conduit à un véritable renouveau du territoire autour de la construction emblématique du Stade de France pour la Coupe du monde de football de 1998. Dans les années 1980 en effet, la Plaine-Saint-Denis -ce vaste territoire de 600 hectares au nord de Paris entre les communes de Saint-Denis, Aubervilliers et la Courneuve- est confrontée à de vastes difficultés économiques et sociales. Territoire agricole fournissant le tout Paris jusqu'au 19^{ème} siècle et convertit ensuite vers l'industrie, la Plaine Saint-Denis subit les contrecoups de la désindustrialisation qui frappe l'économie française dès les années 1970. Par ailleurs, la réorganisation de l'aménagement de l'Ile-de-France autour des villes nouvelles à partir des années 1960 touche durement le territoire. En quelques années, une des zones industrielles les plus importantes d'Europe se transforme en gigantesque friche industrielle avec la fermeture des industries et le départ des habitants⁴⁵. Mais ces difficultés économiques, « *ça réglait un problème : ça enlevait la puissance de la banlieue rouge* », explique Jacques Grossard, fonctionnaire territorial sur

⁴⁴ L'intercommunalité Plaine Commune lance un travail de mémoire qui aboutit à la publication en 2014 de l'ouvrage *Les bâtisseurs de la Plaine Saint-Denis. Et l'histoire continue (1984-2014)*, dirigé par Plaine Commune Promotion, en charge du développement économique du territoire. Ce livre retrace les différentes étapes de construction de l'intercommunalité, de Plaine Renaissance à Plaine Commune. Même s'il s'agit d'une véritable opération de promotion de l'intercommunalité, ce livre est un passionnant témoignage de cette aventure collective (Magnetto 2014).

⁴⁵ « *La Plaine-Saint-Denis évoque le type des grands territoires industriels dont la mutation, la modernisation ou la « casse » sont de fait déjà largement entamés sans que la question des rapports entre ce site et Paris aient été clairement posés. Certes, la ville de Paris possède une cinquantaine d'hectares et exerce ainsi un réel pouvoir dans les perspectives de développement de cette partie de la banlieue, mais elle n'a jamais exprimé de point de vue explicite quant au devenir de ce qu'elle a longtemps considéré comme la « zone » où elle pouvait concentrer des activités nuisantes et les entrepôts qui ne trouvaient pas leur place dans la ville. La Plaine-Saint-Denis était donc l'envers du décor urbain, et à ce titre elle a été défigurée et longtemps délaissée. Ce n'est que depuis moins de dix ans que ce site est redevenu un enjeu, si bien que l'Etat est de nouveau présent, notamment depuis la relance de la réflexion liée au SDRIF.* » (Ronai 1995, p. 123).

l'intercommunalité Plaine Commune⁴⁶. La banlieue rouge, ces communes de la petite couronne parisienne gérées par le PCF, particulièrement puissante à partir de la fin de la seconde guerre mondiale, constitue en effet un enjeu politique de taille pour la droite comme pour la gauche. De Gaulle a découpé le département de la Seine en quatre départements en 1968, notamment pour contenir le PCF dans deux départements (le 93 et le 94). Dans une logique de stratégie politique, l'affaiblissement économique de Saint-Denis, et d'Aubervilliers, est perçu comme une aubaine par les socialistes et les conservateurs, qu'ils soient dans l'opposition dans le département ou dans la majorité dans les départements voisins.

C'est dans ce contexte que Marcelin Berthelot, maire de Saint-Denis, et Jack Ralite, maire d'Aubervilliers, essaient de trouver ensemble une solution dès les années 1980 pour le territoire. Ils créent alors un syndicat mixte d'aménagement et de développement, Plaine Renaissance le 9 octobre 1985, qui associe la commune de Saint-Ouen et le Conseil départemental de Seine-Saint-Denis⁴⁷. Son objectif principal est de penser un projet pour le territoire (pour faire venir les entreprises, construire des logements, etc.), projet qui va soutenir l'action politique sur le territoire pendant plusieurs années.

C'est sur ces bases de coopération, que la décision d'implanter le Stade de France sur le territoire de la Plaine-Saint-Denis (sur la commune de Saint-Denis et à la frontière d'Aubervilliers) enclenche une dynamique porteuse pour le territoire : couverture de l'autoroute A1 qui coupe le territoire, construction de deux gares de RER (lignes B et D), implantation d'entreprises créant des milliers d'emplois, construction de quartiers entiers de logements, etc...

Saint Ouen est au départ intégré, en dépit des méfiances de Paulette Fost, sa maire communiste, envers Saint-Denis, commune plus importante démographiquement et puissante politiquement. Dans ce processus de construction d'une intercommunalité,

⁴⁶ Entretien du 23 novembre 2010 avec Jacques Grossard. Jacques Grossard a été élu municipal à Colombes (92). Il a été directeur du Syndicat intercommunal de Plaine Renaissance puis directeur général de la communauté d'agglomération de Plaine Commune. Il a notamment écrit un livre-témoignage sur son expérience : GROSSARD, Jacques, *La renaissance d'un territoire : mon expérience en Seine-Saint-Denis*, ASDIC 2003, 150 p.

⁴⁷ Alors qu'à la même époque se mettait en place la MIDEC, la Mission intercommunale de développement économique du bassin d'Argenteuil-Bezons entre Argenteuil, Bezons, Sartrouville. Ces projets, portés par des élus communistes tous confrontés à la désindustrialisation, ont pour principale motivation de trouver des solutions en attirant les entreprises et donc les emplois.

un quatrième partenaire rentre dans les négociations pour un arbitrage politique : le Conseil départemental de Seine-Saint-Denis (93), lui aussi dirigé par les communistes, est associé à la coopération, pour rompre avec des relations tendus entre le Conseil départemental et la Ville de Saint Denis⁴⁸. Saint-Denis a un « *sentiment de supériorité* » d'après Jacques Grossard, sentiment de supériorité que l'histoire met pourtant à mal⁴⁹. Le maire de Saint-Denis et le maire d'Aubervilliers décident dans ce contexte d'associer le Conseil départemental et de rompre ainsi avec deux décennies de tensions. Il y a eu un créneau politique de 1985 à 1988. La mission ne rassemble pas des membres, élus ou fonctionnaires, des communes concernées mais six personnalités, « atypiques » selon Jacques Grossard, qui ont carte blanche pour réussir à inverser la tendance économique et à trouver des solutions aux problèmes qui touchent le territoire. Elle dispose pour ce faire d'un budget pour trois ans. Parallèlement, le gouvernement Rocard en 1988 décide de mettre un frein au développement des villes nouvelles dans l'idée que l'étalement urbain est une catastrophe : il s'agit alors de redensifier la petite couronne. Cette pensée du développement urbain s'accorde bien avec le projet de territoire de la Plaine-Saint-Denis. Elle constitue en quelque sorte les prémisses du *Grand Paris* et s'incarne dans le livre blanc de l'aménagement de l'Ile-de-France de 1990 (Ile-de-France. Direction régionale de l'équipement, Atelier parisien d'urbanisme et Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France 1990). Dans le livre blanc, la Plaine devient un territoire stratégique au cœur d'un grand projet pour l'Ile-de-France pensé notamment par Nathan Starkman et Jean-Louis Subileau. Mais ce projet est pensé à partir de l'idée que c'est l'Etat qui le pilote. Les initiatives locales des élus sont alors réappropriées dans une volonté étatique d'aménager la zone dense de l'Ile-de-France. Pour autant, Jack Ralite et Marcellin Berthelot continuent à agir, en prévenant le Conseil départemental du 93 de la nature de leurs interventions. Après la conférence de presse sur le livre blanc du Premier ministre Michel Rocard en février 1990, la mission pour la Plaine-Saint-Denis décide de s'associer au projet de l'Etat, et ce contre les directives du Parti Communiste opposé à Michel Rocard. La *Charte pour l'aménagement et le développement de la Seine-*

⁴⁸ Lire à sujet l'ouvrage d'Emmanuel Bellanger sur l'histoire du département et de la préfecture de Seine-Saint-Denis (Bellanger 2005).

⁴⁹ Saint-Denis a une histoire riche depuis le Moyen-Age, en lien avec la monarchie française et l'Eglise (la Basilique de Saint-Denis abrite les caveaux de plusieurs rois de France). Elle est par ailleurs la quatrième ville d'Ile-de-France en population dans les années 1980 derrière Paris, Boulogne-Billancourt et Argenteuil et la ville la plus peuplée de Seine-Saint-Denis. Son histoire et sa démographie auraient pu logiquement lui assurer de devenir la préfecture du 93 en 1968. Or c'est Bobigny qui est devenu la préfecture, et non pas Saint-Denis.

Saint-Denis est adoptée en 1991 et en octobre de la même année, c'est le début de la formalisation d'un projet urbain. Ralite et Berthelot veulent ainsi rompre avec « *le prêt à penser du parti* » (Parti communiste) en proposant des solutions et une méthode de travail innovantes. La logique d'action choisie est de construire un projet reposant sur une dynamique de débat en organisant des assises, des réunions publiques. Mais le bureau d'étude Plaine Renaissance réussit à s'imposer car il est « *condamné à convaincre* »⁵⁰. Dans une perspective de développement local, l'enjeu pour chaque participant à la mission est de renoncer à vouloir être le chef. Renoncer à faire de cet espace de débat, de projet, un lieu de pouvoir en étant favorable à l'échange.

En mai 1992, un document de travail, élaboré par Christian Devillers, Yves Lion, Michel Corajoud et Pierre Riboulet, est présenté aux élus. Il fait la synthèse du projet de territoire en donnant des objectifs mais en restant adaptable aux évolutions conjoncturelles : il cherche un point d'équilibre un peu « mythique » (équilibre démographique, spatial, économique, financier, temporel) (Ronai 1995). Il manque pourtant un élément essentiel : des financements. Est alors créée la SEM Plaine Développement, à laquelle l'Etat s'associe, pour mettre en œuvre les directions du document. Ces négociations avec l'Etat se reflètent aussi dans le SDRIF⁵¹ adopté en 1994 (*Ibid.*).

Le Maire de Paris depuis 1995, Jean Tiberi, ne se préoccupe pas de ce que les maires du nord parisien préparent : « *il s'en foutait de ce qu'on faisait* », explique Jacques Grossart. Alors même que la Ville de Paris possède 50 hectares sur les 600 du territoire. Camille Cabana, maire adjoint à l'urbanisme de Paris, explique à la mission Renaissance que Paris est seulement intéressée par l'aménagement intra-muros et que dans ces conditions, les maires peuvent faire ce qu'ils souhaitent sur la Plaine-Saint-Denis. Dans le même temps, le Parti communiste est convaincu que Paris conserve malgré tout des visées hégémoniques sur ses voisines.

Alors que la mission met peu-à-peu des outils de dialogue en place, des négociations autour de l'implantation du Stade de France pour l'organisation de la Coupe du Monde de 1998 ont lieu. Initialement prévue à Melun-Sénart, l'implantation du Stade est décidée sur la ville de Saint-Denis. Cette décision change véritablement la donne car l'Etat décide alors d'investir dans la Plaine-Saint-Denis pour 1,2 milliards

⁵⁰ Jacques Grossard utilise la métaphore de la marguerite (déjà !) : Plaine Renaissance est symbolisé par le cœur de la marguerite et les pétales sont les alliances, les convergences développées par le bureau d'étude.

⁵¹ Dont la révision est pour la dernière fois gérée par l'Etat.

de francs sur les 2,7 milliards de francs que doit coûter le Stade et 4 milliards de francs pour l'aménagement des alentours du stade (stations de RER, gares, autoroutes). Et des discussions autour de la création d'une intercommunalité commencent à émerger avec cette idée que c'est en se rassemblant qu'on peut continuer à peser dans les débats sur l'aménagement du territoire (*« Ralite et Braouezec ont dit qu'il faut rallier les autres sinon ils vont nous bouffer »*). Des réunions informelles sont organisées entre plusieurs communes voisines, 5 au départ puis 10, et permettent d'établir une sorte de charte, la « Charte des dix » en 1998 qui permet de créer des liens⁵².

Après la possibilité de créer un EPCI avec la loi Chevènement, cinq de ces dix villes décident de créer le 1^{er} janvier 2000 une communauté de communes, Plaine Commune, qui devient en 2001 une communauté d'agglomération⁵³. Trois villes la rejoignent dans les années qui suivent⁵⁴. La ville de Saint-Ouen aurait pu s'associer à Plaine Commune, car voisine de Saint-Denis et associée à la démarche de coopération initiée par Plaine Renaissance. Dirigée par une équipe communiste également, elle se trouve par contre dans le département des Hauts-de-Seine et s'investit davantage dans un projet d'une intercommunalité avec Clichy-la-Garenne à cette époque. Car la question de la péréquation financière se pose avec insistance : fiscalement bien dotée, Saint Ouen aurait perdu en s'associant avec ses voisines plus pauvres.

En 2000, la construction du Stade a bien provoqué un effet de levier. Cette expérience singulière de la construction de la Plaine-Saint-Denis illustre le rôle des leaders locaux dans la constitution d'un projet de territoire, et les jeux politiques qui contribuent à affaiblir ou encourager une dynamique intercommunale. Mais l'aspect le plus frappant de cette démarche, est qu'elle ressemble étrangement à celle mise en place à Paris à partir de 2001. Il est difficile analytiquement de mesurer l'influence que peut avoir une expérience sur une autre. Mais nous pouvons souligner ici que la démarche de Plaine Commune, portée par des élus communistes, n'a pas été étrangère à Pierre Mansat, élu communiste du 20^{ème} arrondissement de Paris à partir de 1995, qui devient adjoint au maire de Paris, chargé de la coopération avec les communes entourant Paris dès 2001.

⁵² Aubervilliers, Saint-Denis, Pierrefitte, Villetteuse, Epinay, Saint-Ouen, L'Ile-Saint-Denis, Stains, La Courneuve et Pantin.

⁵³ Avec Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis et Villetteuse.

⁵⁴ En 2003 par Stains et L'Ile-Saint-Denis et en 2005 par La Courneuve.

§4. La révision du SDRIF : repenser l'aménagement de l'Ile-de-France

De même, les réflexions autour de la révision du SDRIF menée par la Région à partir de 2005 font renaître la question du *Grand Paris*, surtout dans ses aspects sectoriels (logement, développement économique, réduction des inégalités territoriales) et dans son aspect institutionnel de façon plus marginale. La démarche, organisée pour la première fois par la Région Ile-de-France, est ambitieuse : elle vise à associer les habitants, les experts, l'administration et les élus des différentes institutions pour la production d'un document capable de répondre aux enjeux et d'améliorer le cadre de référence de 1994. En effet, l'étalement urbain se poursuit et les inégalités territoriales en matière d'emploi ne se résorbent pas.

Ce processus de révision du SDRIF, qui constitue l'une des trois « branches » du Grand Paris, est au cœur des mutations de l'ordre institutionnel francilien. Il sera donc au cœur d'un certain nombre de développements dans la thèse. Mais nous donnons ici des repères préalables en retracant le processus de réforme (1) puis en résumant les grands enjeux d'aménagement du Schéma (2).

1) Une révision organisée en plusieurs étapes autour d'un débat

S'agissant du calendrier de la révision, le Conseil Régional adopte le 25 juin 2004 une délibération pour l'ouverture de la mise en révision du Schéma. Cette ouverture est officialisée par un décret du 31 août qui ouvre la procédure de révision. Le Conseil régional adopte ensuite le 23 juin 2006 « la Vision régionale pour l'Ile-de-France : les orientations de la région pour la révision du Schéma directeur ». Ce texte est un document d'étape qui fixe l'état des débats sur les orientations du Schéma autour des trois défis de la lutte contre les disparités sociales et territoriales, anticiper les mutations liées au changement climatique et à la raréfaction des énergies fossiles, assurer un développement économique dynamique maintenant la place de la région dans la compétition internationale. Puis le Conseil régional adopte un projet de SDRIF le 15 février 2007, projet élaboré à partir de la Vision régionale, document modifié par les apports des conseillers régionaux.

C'est alors que s'ouvre la phase de consultation avec les partenaires institutionnels qui constitue une sorte de mise à l'épreuve des relations partenariales en Ile-de-France. Le

Président saisit pour avis les Conseils généraux, et le Conseil économique et social régional⁵⁵, ainsi que le ministre de l'écologie et du développement durable. Ces avis expriment des divergences de fond sur l'aménagement de la région, mais mettent en lumière les fractures politiques. En effet, les départements du Val d'Oise, des Yvelines et des Hauts-de-Seine, tous à droite, rendent un avis négatif sur le Schéma. Le gouvernement, à droite aussi, donne également un avis défavorable lié au manque d'ambition du projet régional en matière d'emploi, de développement économique et de construction de logements. Pendant la révision du SDRIF, la droite n'a pas participé aux débats entre maires – débats organisés par secteurs - car elle a refusé la « *confrontation directe, à l'exception de quelques maires* »⁵⁶. Ce déficit de représentation de la droite au sein de ces instances de réflexion a affaibli la légitimité du projet. La contestation de la droite et de l'État est en effet venue après l'adoption par le Conseil régional du projet en février 2007. On voit bien avec cet exemple combien l'aménagement du territoire comporte des enjeux politiques importants.

Pour autant, à travers les ateliers, des séminaires, des conférences, des études, les élus et les administrations se familiarisent avec les enjeux métropolitains et apprennent à travailler ensemble. Pour Anne Hidalgo, première adjointe au maire de Paris entre 2001 et 2014 : « *A travers les travaux de préparation du SDRIF, nous avons progressé* » sur la question métropolitaine⁵⁷. Pierre Mansat ne dit pas autre chose au Conseil de Paris : « *Je pense que tout le monde constate à la fois la qualité du débat et l'ampleur des contributions qui sont versées à la réflexion du Conseil régional et, plus généralement, dans le débat public* », « *l'intensité du travail depuis trois ans* ». Et ce travail, dirigé par le Conseil régional, est mené en partenariat avec l'Etat. Il associe également l'ensemble des collectivités locales, les CCI, le CESR, les syndicats, les associations, les habitants. Pierre Mansat, s'insurgeant contre les critiques de la droite sur un projet élaboré sans concertation, affirme qu'« *on ne peut donc pas dire que l'ensemble des acteurs n'ait pas été associé à la fois à l'évaluation de la situation précédente et au travail d'élaboration* »⁵⁸. S'il est difficile de contester l'importance du travail collectif entrepris, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'un travail politique et que dès lors, il génère des conflits politiques importants, à la fois sur le diagnostic,

⁵⁵ Ils ont cinq mois pour rendre cet avis (jusqu'au 23 juillet 2007).

⁵⁶ Entretien du 16 juillet 2008 avec Martine Liotard.

⁵⁷ Intervention d'Anne Hidalgo en introduction de la *Conférence territoriale régionale – Ile-de-France 2030*, le vendredi 26 novembre 2010 à la Halle Freyssinet, Paris 13^e.

⁵⁸ Lors de son intervention au Conseil de Paris le 17 juillet 2007 pour l'approbation du SDRIF.

la lecture des enjeux (zone dense ou pas ?), mais également sur les réponses apportées⁵⁹. Pour le Conseil régional, le SDRIF est en effet le cadre de référence stratégique des projets franciliens.

A la suite de ces avis, une enquête publique est menée du 15 octobre au 8 décembre 2007, dont le rapport donnant un avis favorable au Schéma est remis par le président de la commission d'enquête publique le 11 juin 2008. Le projet, remanié d'après les recommandations de la commission d'enquête est adopté le 26 septembre 2008 par le Conseil régional⁶⁰.

2) *Une révision portant sur trois enjeux régionaux*

Le Schéma comporte plusieurs axes. Vincent Fouchier, directeur général adjoint de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France estime que le SDRIF de 2008 montre le passage d'un système extensif, c'est-à-dire une dynamique d'étalement urbain, à un système intensif autour de la densité⁶¹. Trois grands enjeux régionaux sont mis en avant dans le document : la lutte contre les inégalités sociales et territoriales, faire face au changement climatique et anticiper la crise de l'énergie, et enfin encourager un développement économique durable basé sur l'innovation sociale et environnementale.

En matière de développement économique, il donne comme objectif la création de 28 000 emplois par an (700 000 emplois d'ici 2030), la modernisation des quartiers d'affaires de La Défense et de Paris-Val de Seine, le développement de trois pôles tertiaires (Paris-Nord-Est-Saint-Denis, Paris-Sud-Est Conférence, Est Parisien) et le développement autour des trois plates-formes aéroportuaires (Roissy, Orly, Le Bourget) et de pôles de compétitivité de recherche et d'innovation.

Pour le logement, l'objectif est la création de 60 000 logements par an principalement autour des arrêts de transports en commun. Depuis les années 1990, on observe en effet un recentrage vers le cœur de l'agglomération, notamment pour le logement. Mais le Schéma de 1994 montre ses limites. La construction de logements est trop insuffisante pour répondre aux besoins et inégalement répartie sur le territoire

⁵⁹ On pourra lire à ce sujet l'article de Simon Ronai résumant bien les enjeux géopolitiques autour de la révision du SDRIF, occasionnant « des batailles picrocholines entre les principaux acteurs politiques régionaux » (Ronai 2007).

⁶⁰ 148 voix pour, et 58 voix contre.

⁶¹ Exposé introductif de Vincent Fouchier dans la première partie de la *Conférence territoriale régionale – Ile-de-France 2030*, le vendredi 26 novembre 2010 à la Halle Freyssinet, Paris 13^e.

(la moyenne de logements construits est ainsi de 43 000/an au lieu des 53 000 prévus). Emmanuelle Cosse, vice-présidente du conseil régional d'Ile-de-France en charge du logement, de l'habitat, du renouvellement urbain et de l'action foncière estime qu'on est face à une véritable crise du logement : « *le SDRIF doit être notre cadre politique* » *car objectif de densification et aider le logement social là où il en manque. L'objectif est de réduire les inégalités territoriales* »⁶². Pour Mireille Ferri, conseillère régionale verte en charge de la révision du SDRIF, « *leur traduction concrète passe d'abord par la relance massive de construction de logements* »⁶³. Le SDRIF fixe comme objectif la construction d'environ 1,5 million de logements à échéance 2030 en diversifiant le parc immobilier (70 % des ménages sont éligibles au logement social), et en évitant l'étalement urbain.

Production de logements certes, mais également rénovation et amélioration du réseau de transport. La révision du SDRIF est l'occasion d'un important travail sur la mobilité et la définition d'une politique de transport. Faut-il sortir du schéma radial où tous les axes de transport convergent vers Paris avec une boucle de métro (c'est le projet Arc Express) ? Faut-il créer de nouveaux axes ou bien se concentrer sur la rénovation de l'existant (pannes récurrentes et saturation de plusieurs lignes de RER par exemple) ? La réponse à toujours plus de mobilité est-elle financièrement et techniquement possible ? Pour Marc Wiel, urbaniste, il est illusoire de proposer toujours plus de mobilité quotidienne si par ailleurs la mobilité résidentielle n'est pas facilitée (Wiel 2011, p. 103). Il s'agit donc de penser ensemble mobilité des entreprises, des salariés et mobilité quotidienne. Pourtant Guy Burgel dénonce « *l'obnubilation des dissymétries Est-Ouest* » en disant qu'il est naturel pour l'homme de s'implanter (logement ou entreprise) près de ceux qui lui ressemblent⁶⁴. Il critique donc « *l'égalitarisme anti-économique* » (Burgel 2008). C'est résolument une autre vision qui se déploie dans le Schéma directeur autour d'une plus grande mobilité, de banlieue à banlieue notamment, sensée désenclaver les quartiers isolés du 93 (autour de Clichy-Monfermeil notamment). Le Schéma propose donc plusieurs axes en privilégiant la construction d'une boucle radioconcentrique autour de Paris (l'Arc

⁶² Intervention lors de la *Conférence territoriale régionale – Ile-de-France 2030*, le vendredi 26 novembre 2010 à la Halle Freyssinet, Paris 13^e.

⁶³ FERRI Mireille, « Le bassin parisien est la bonne dimension », *L'Humanité*, Débat Grand Paris, 13 octobre 2007.

⁶⁴ En faisant cela, il ne cherche pas forcément à faire de l'entre-soi.

Express, réseau circulaire autour de Paris, de banlieue à banlieue)⁶⁵, en favorisant les interconnexions (RER, métro, tram, train), et en rénovant l'existant⁶⁶.

Et enfin, le Schéma prévoit en matière de protection de l'environnement de créer des corridors pour garantir la continuité entre les espaces protégés et de créer deux parcs naturels régionaux (Bocage gâtinais et Brie et Deux Morin, en Seine-et-Marne).

Alors que le Conseil régional est en train de réviser son schéma, un événement va mettre en lumière de façon criante les limites de l'aménagement en Ile-de-France et s'inscrire dans le *public stream* : la défaite de Paris face à Londres pour l'organisation des jeux olympiques de 2012, défaite annoncée en 2005, en pleine révision du SDRIF. En effet, Paris espère beaucoup de cette candidature en espérant qu'elle lance une dynamique vertueuse d'aménagement de grands équipements (comme la construction du Stade de France à Saint-Denis pour l'organisation de la Coupe du Monde de football en 1998). Mais c'est Londres qui est préféré à Paris, et cette décision est vécue comme un véritable coup dur par les élus parisiens : elle est interprétée comme une dénonciation des limites en matière d'aménagement et en matière institutionnelle de l'Ile-de-France.

La situation économique et sociale de l'Ile-de-France, le contexte politique francilien, la réflexion sur l'intercommunalité dans l'agglomération parisienne et la procédure de révision du schéma d'aménagement régional sont autant d'événements, de processus, qui conduisent les élus locaux à penser le problème public Grand Paris. Celui-ci commence en effet à être construit comme un problème institutionnel (un problème d'échelle puisqu'il n'y a pas de gouvernement métropolitain en Ile-de-France) et un problème d'aménagement. La Ville de Paris va initier dès 2001 une politique de coopération avec ses voisines pour construire une échelle métropolitaine dans les représentations du territoire.

⁶⁵ C'est ce réseau qui symbolise à partir de 2009 l'opposition entre la région Ile-de-France et l'Etat qui propose également un réseau de banlieue à banlieue mais avec des choix techniques et un tracé différent, nous le verrons dans le chapitre 3.

⁶⁶ Prolongement de la ligne E du RER pour désengorger la ligne A, dédoublement de la ligne 13 du métro, prolongement de neuf lignes de métro, amélioration du service des RER B, C, D, achèvement de trois rocades (tramways T1 et T2, tangentialles nord, sud et ouest), la réalisation de la liaison entre l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle (Charles-de-Gaulle Express) avec un arrêt à la Plaine-Saint-Denis

Section 2. Le rôle central de la Ville de Paris dans l'émergence de l'impératif de coopération métropolitaine

Un certain nombre d'élus locaux identifient ainsi des situations qu'ils jugent anormales, en matière de transports, de logement, de politique économique, etc. Et une causalité est construite entre un problème et des solutions (qui correspondent à des intérêts et des valeurs) : cette causalité prend la forme d'un récit, d'une histoire causale⁶⁷. Et c'est précisément ces histoires causales qui vont être en lutte dans la construction d'un problème public. L'enjeu de définition d'un problème, de construction d'une causalité, est alors déterminant à identifier si l'on veut analyser l'émergence d'un problème public, car la définition qui va finir par s'imposer va avoir des effets importants en termes de pouvoirs. Ce processus de définition du problème se passe très largement en dehors de l'espace public, avec une publicité très limitée. Dans les débats autour du *Grand Paris*, on assiste à des débats entre experts, acteurs administratifs et élus, dans plusieurs collectivités : la Ville de Paris, la Région Ile-de-France et les mairies de la petite couronne. Dans cette phase d'émergence du problème (2001-2007), c'est véritablement la Ville de Paris qui impose sa définition de la question du *Grand Paris* (histoire causale, instruments utilisés, valeurs)⁶⁸.

La politique de coopération parisienne s'inscrit en rupture de l'histoire des relations Paris-Banlieue : elle commence par des coopérations bilatérales sur des projets micro-locaux (§1). La Conférence métropolitaine constitue une étape supérieure dans cette démarche de coopération puisqu'elle associe désormais toutes les collectivités territoriales de l'agglomération parisienne qui le souhaitent (§2). Cette

⁶⁷ Voir à ce sujet (Stone 1989) et (Radaelli 2000).

⁶⁸ Le leadership politique comporte une forte dimension cognitive. Le leadership institutionnel conceptualisé par Olivier Borraz « *définit et [...] incarne des valeurs, des principes pour l'action, des règles de gestion d'un groupe ou d'une communauté. Si l'on postule un leadership pluriel, ces valeurs, principes et règles doivent s'appliquer en même temps aux relations qu'entretiennent entre eux les leaders et à l'ensemble du groupe qui se trouve sous leurs ordres* ». La conséquence de cette portée institutionnalisante du leadership est à analyser dans la « *puissance de transformation* » qui découle de la « *capacité des leaders à entraîner derrière eux des followers* » (Borraz 2003). Il s'agit bien d'observer ici comment la ville de Paris va exercer un leadership dans la définition de valeurs, de principes d'action dans la coopération métropolitaine. Pour autant, ces aspects institutionnels seront présentés dans le chapitre 4 et nous nous concentrerons ici sur les aspects organisationnels de ce leadership.

politique doit permettre l'élaboration d'un récit commun sur la métropole parisienne et forge une représentation du problème public Grand Paris comme un problème de manque de coopération et de rencontre entre élus locaux (§3).

§1. Une politique de coopération en rupture avec l'histoire récente des relations Paris-Banlieue

En 2001, Bertrand Delanoë confie à Pierre Mansat une nouvelle délégation, celle de la coopération avec les collectivités territoriales. Héritant en effet de relations difficiles avec ses communes limitrophes, la Ville de Paris décide d'engager de nouvelles relations avec ses voisines. Pourquoi coopérer ? Avec qui ? A quelle échelle ?

1) La création d'une délégation aux relations avec les collectivités territoriales : réparer les dégâts des politiques parisiennes antérieures

Entre 1977 et 2001, les relations entre le maire de Paris et les édiles des communes voisines sont plutôt inexistantes. Ce climat d'indifférence mutuelle est aggravé par le comportement de la Ville de Paris, qualifié d'arrogant par plusieurs élus. L'Administration parisienne bénéficie en effet d'un statut spécifique par rapport aux autres collectivités territoriales (lié à l'héritage de la gestion de Paris par l'Etat jusqu'en 1977), ce qui contribue à la couper des échanges et des apports mutuels de la coopération (Ronai 2004). La situation de domination symbolique et économique parisienne se surajoutant aux fréquents débordements parisiens en première couronne (pour les HLM, les cimetières, les décharges, etc.), les relations sont souvent loin d'être cordiales entre Paris et ses voisines⁶⁹. Certaines communes sont alors dans une attitude

⁶⁹ Philippe Laurent résume la situation ainsi :

« *Elu en 2001, contrairement à ce qui se passait avant, Bertrand Delanoë a ouvert la discussion avec les villes voisines. Delanoë a jugé que pour l'avenir de Paris, il fallait des liens avec les maires. Il avait beaucoup d'handicaps à rattraper car Paris avait une très mauvaise image. Les voisins avaient été négligés, on leur avait filé les ordures, les cimetières. Bertrand Delanoë a eu le mérite d'ouvrir une discussion en disant : « on*

de méfiance vis-à-vis de Paris du fait de toutes ces politiques imposées de façon unilatérale pendant des années. Mais ce sentiment de méfiance voire de peur est ressenti à des degrés divers par les communes en fonction de leur histoire avec Paris. Philippe Laurent, maire de Sceaux nous explique ainsi en entretien que Sceaux n'a jamais craint Paris car en tant qu'ancienne sous-préfecture du département de la Seine, la ville, bien que petite, jouissait d'une indépendance et d'une légitimité forte. Elle a ainsi bénéficié d'un certain nombre d'infrastructures faisant d'elle une ville alors qu'autour il y avait seulement des villages :

« Les maires avaient un peu peur de Paris. A Sceaux on était un peu décontractés par rapport à ça car Paris nous a jamais rien envoyé et on était une sous-préfecture du Département de la Seine. On était une petite ville même si on avait seulement 3 à 4000 habitants. Ça c'est l'histoire de la ville. Antony, Bourg la Reine c'était des villages. A Sceaux, il y avait la foire, le marché aux bestiaux, le lycée Lakanal, le plus grand lycée de France. Et voilà, on a un théâtre Scène nationale, il y a la fac, l'IUT, une école d'ingénieurs. Tout ça pour vous dire que Sceaux s'est toujours considéré comme une ville, pas une grande ville mais une petite ville. On n'a jamais eu de complexe. En 1850, on a eu une des toutes premières lignes de chemin de fer, de Paris à Sceaux »⁷⁰.

Certes, l'isolement parisien commence à être remis en question dès les années 1990. Jean Tiberi (maire RPR de Paris entre 1995 et 2001) déclare ainsi en 1996 vouloir développer l'est de Paris et de la région pour contrebalancer le développement de l'Ouest et « envisage même ‘des actions communes’ avec les maires du secteur Seine-Amont, pour la plupart communistes »⁷¹. Une enquête réalisée en 1999 pour la fédération socialiste de Paris questionne les parisiens (intra-muros) sur l'avenir de Paris : la question des relations entre Paris et sa banlieue est présentée « comme l'un des enjeux clefs de la capitale » (Gilli 2014, p.212). L'idée que Paris ne peut plus ignorer les communes voisines pour les projets d'urbanisme se diffuse. De même, une note du Délégué général à la coopération, Louis Granier, adressée à Jean Tibéri le 19

va essayer de réparer si on peut, on ne va pas en rester là ». Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent. Daniel Guérin, lors de l'entretien du 23 juin 2008, indique sur ce point :

« Avant c'était la même chose qu'avec toutes les communes. Paris se contentait de nous envoyer les cimetières, les usines d'incinération, je caricature un peu, tout ce qui était un peu polluant, et puis ce qu'il avait fait depuis des décennies, les logements sociaux dégradés finalement redévolus à des bailleurs. Mépris qui se sentait et tout. C'est vraiment à partir de 2001 qu'on a senti un vrai changement. »

⁷⁰ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

⁷¹ Jean Tiberi fait cette déclaration le 15 avril 1996 lors d'un débat sur l'urbanisme au Conseil de Paris. Voir CHIROT Françoise, « Le « nouvel urbanisme » prôné par M. Tiberi ne convainc pas la gauche », *Le Monde*, 17 avril 1996.

février 2001, comporte un point d'attention relatif à la nécessité de créer une structure de dialogue avec les 29 communes limitrophes⁷². Cela ne se met finalement en place qu'à l'arrivée de la nouvelle équipe municipale en mars 2001. Bertrand Delanoë, qui évoque en 1999 la création d'une « communauté d'agglomération » incluant Paris afin de démocratiser les pratiques parisiennes, « *ambition impossible à satisfaire sans l'intervention des citoyens, à la fois acteurs et « symptômes » vivants de ce changement* » (Delanoë 1999, p. 188), encourage dans un premier temps la coopération à l'échelle micro-locale.

Bertrand Delanoë héritant donc de relations plutôt mauvaises et/ou indifférentes avec les collectivités locales voisines, il décide de mettre en place une politique de coopération avec ces dernières. Cette nouvelle orientation est portée par le travail de Pierre Mansat, et de son équipe. Pierre Mansat est communiste et cette affiliation partisane n'est pas neutre dans le choix effectué par Bertrand Delanoë. En effet, la « banlieue rouge », à savoir les municipalités communistes de la petite couronne, conserve un poids politique non négligeable en 2001, même si elle est entrée en crise depuis les années 1980 avec une érosion de son territoire et du nombre d'élus communistes (Subra 2004). Pierre Mansat est alors particulièrement bien placé pour amorcer le dialogue avec des élus de son parti. Par ailleurs, Bertrand Delanoë joue « coup double » avec cette nomination : il place un communiste dans sa délégation et peut ainsi satisfaire les engagements de campagne sur la gauche plurielle, et il ne prend aucun risque avec un « petit élu »⁷³ sur un sujet jugé alors anecdotique. La nouvelle politique de coopération va s'incarner dans la mise en place de coopérations bilatérales dans un premier temps, puis de la Conférence métropolitaine dans un deuxième temps (à partir de 2006).

La délégation est créée avec peu de moyens humains et matériels : « *au départ il avait un cabinet de bric et de broc, avec moi et un architecte qu'il est allé chercher, c'était des conditions très précaires* », nous explique Martine Liotard, architecte et

⁷² La note, et notamment le point IV b) est consultable sur le blog de Pierre Mansat à cette adresse : <http://www.pierremansat.com/article-18636677.html>.

⁷³ Conseiller municipal du 20^{ème} arrondissement de Paris depuis 1995, Pierre Mansat ne dispose d'aucun mandat électif national.

urbaniste, et proche de Pierre Mansat⁷⁴. Elle ajoute : « *le PC était minoritaire, l'alliance était avec les Verts en 2001. Si la question de la coopération avec les collectivités locales avait été importante, Delanoë ne l'aurait pas confiée à un petit élu du 20e comme ça. Au début, c'était difficile, il a fallu convaincre*⁷⁵ ». Une délégation est créée, certes, mais elle doit faire ses preuves car rien n'était gagné d'avance. Pierre Mansat monte peu à peu son cabinet, les moyens humains et financiers s'accroissent, et il met en place sa politique, tournée autour de deux axes : rétablir la confiance des élus locaux vis-à-vis de Paris et s'appuyer sur une expertise reconnue pour les enjeux touchant l'Ile-de-France.

Le premier volet de sa politique consiste donc à « réparer » des décennies d'arrogance parisienne. Cela ne peut pas se faire rapidement ni simplement. Il faut convaincre, persuader, rassurer les maires qui n'avaient pas forcément confiance en Paris ou ne voyaient pas l'intérêt d'établir des relations avec Paris. Cette politique se concrétise par les Chartes de coopération bilatérales entre la Ville de Paris et une des communes voisines, puis par la Conférence métropolitaine mise en place en 2006.

2) *La mise en place de coopérations bilatérales*

Pierre Mansat et Bertrand Delanoë considèrent qu'il ne faut pas aller trop vite et prendre le temps de se rencontrer entre élus avec une double tactique : construire un discours politique cohérent sur la place de Paris dans l'agglomération parisienne grâce aux travaux de comités d'experts (géographes, urbanistes, architectes, économistes, historiens, sociologues), et par ailleurs poser des actes concrets de dialogue et de coopération. Cette nouvelle politique de coopération est mise en scène rapidement avec l'organisation à la Maison de la RATP le 5 décembre 2001 d'un grand rassemblement d'élus.

Il y a dans ce travail une visée politique très claire dans le but à atteindre pour Paris : « *nous on devait faire du sujet un sujet politique, malaxer le sujet* », explique le

⁷⁴ Martine Liotard est architecte et urbaniste à l'IAU IDF. Elle a travaillé avec Pierre Mansat entre 2001 et 2003 pour la mise en place de la politique de coopération de la Ville de Paris. Nous l'avons rencontrée le 16 juillet 2008.

⁷⁵ Entretien du 16 juillet 2008 avec Martine Liotard.

chef de cabinet de Pierre Mansat de l'époque⁷⁶. Pour Pierre Mansat, « *cet aller-retour entre réflexion et action est une sorte de spécificité de la démarche parisienne : les idées ont cheminé, marquées par des actes concrets* » (Mansat 2010). La méthode est certes nouvelle pour Paris, mais elle n'est pas novatrice pour autant. Pour mettre en place les coopérations, des négociations commencent avec le directeur de cabinet de l'adjoint à l'urbanisme de la Ville de Paris Jean-Pierre Caffet (2002-2006) pour voir concrètement ce qui pouvait être fait. Pour ce dernier, construire des coopérations n'était pas vraiment la priorité, d'autant plus qu'il faut organiser des consultations. Pour autant, les coopérations bilatérales, s'ajoutant aux opérations de coopération plus ponctuelles, sont engagées progressivement⁷⁷. Ces chartes permettent d'envisager la coopération de façon formalisée en sus des opérations ponctuelles de coopération pour l'aménagement d'un carrefour, d'un parc (Vincennes par exemple), de zones de logements, etc. Le 23 juin 2008, Daniel Guérin nous donnait un exemple de coopération entre Paris et Saint Ouen :

« *C'est pour ça que le protocole foncier qu'on a signé avec la Ville de Paris il y a 15 jours [...] est quand même un exemple. Sur les Docks, on avait des terrains de la Ville de Paris, de la SNCF, de RFF (100 hectares). Complètement inenvisageable avant 2001, la Ville de Paris nous vend des terrains à des estimations fondées sur une estimation des domaines, donc qui n'ont rien à voir avec la hausse du foncier d'aujourd'hui. Et ensemble on fait des logements, plusieurs centaines de logements. Ça c'était quelque chose qui était construit dès le début ensemble. Donc on fait la démonstration quand on travaille comme ça qu'on fait du gagnant-gagnant car sur ces terrains on loge des gens qui viennent de Paris et des audoniens dans des conditions HQE⁷⁸ et avec un prix de cession du foncier qui nous permet de contribuer à l'équilibre de la zone globale. Pour nous c'est un peu exemplaire de ce qui devrait pouvoir se faire au sein d'une instance comme la Conférence métropolitaine.* »

⁷⁶ Entretien du jeudi 5 mai 2011.

⁷⁷ Bernard Gauduchea, lors de l'entretien du 8 juillet 2008, revient sur cette étape : « *On a été la première commune de droite à en signer une [charte de coopération]. D'autres ont suivi ensuite comme Issy-les-Moulineaux, Montrouge je crois. Ça ça a été un peu la première étape.* »

Dans le département du 93, des protocoles de coopération ont été signés avec Saint Ouen (signé le 5 mars 2002), Montreuil (le 28 juin 2002), Pantin (le 8 novembre 2004), Plaine Commune (22 juin 2005), Clichy-sous-Bois (le 13 octobre 2006) et Bobigny (le 3 mars 2008).

Dans le département du 94 avec Nogent (le 20 novembre 2003), avec Joinville (le 16 mai 2004) et avec Ivry (le 8 septembre 2006).

Dans le département du 92, des protocoles avec Vanves (le 5 juin 2003), avec Issy-les-Moulineaux (le 12 septembre 2003), avec Clichy-la-Garenne (le 26 novembre 2003), avec Malakoff (le 22 septembre 2004).

⁷⁸ Haute Qualité Environnementale.

De la même façon, Pierre Mansat défend en 2007 la politique menée par Paris au Conseil de Paris en prenant l'exemple de la coopération de Paris avec Saint-Mandé⁷⁹ :

« On a cité des exemples mais j'en cite toujours un qui est agréable à citer, c'est celui de nos relations avec la commune de Saint-Mandé dont le député maire est UMP ; c'est la plus petite commune voisine de Paris car il y a 10.000 habitants - il y a eu depuis 2001 plus de quarante-cinq réunions de travail entre élus et services parisiens et services de Saint-Mandé, 1.300.000 euros investis sur des projets d'intérêt commun qui concernent beaucoup l'aménagement urbain et les travaux de voirie. On pourrait développer ainsi les 450 opérations de coopération de toute nature menées par la Municipalité parisienne avec plus de 120 collectivités, quelle que soit leur taille, qu'elles soient voisines de Paris ou plus éloignées, comme à Achères ou Clichy-sous-Bois, et je pourrais en citer beaucoup d'autres ».

En effet, les politiques publiques menées par Paris ont un impact sur la proche couronne, les territoires étant imbriqués. Que ce soit pour le logement, les emplois, les transports, la nécessité pour Paris d'avoir des liens avec ses voisins se fait sentir. Du fait de la densité importante dans Paris, on assiste à des formes de débordement parisien qui touchent toutes les communes de la première couronne : ces débordements ont un impact sur le coût du foncier et de l'immobilier notamment. Les villes voisines de Paris mettent donc en place des politiques de développement afin de permettre le renouveau des territoires (la Plaine-Saint-Denis par exemple avec l'arrivée du Stade de France). Mais sans coopération avec Paris et entre communes, ces politiques se révèlent moins efficaces. C'est pourquoi, après ces cinq années de rapprochement entre Paris et ses voisins et sur la base de ces rapprochements, il est envisagé de passer à une étape supérieure dans la coopération avec la création d'une instance de débat entre tous les élus de l'agglomération, une telle instance n'existant pas : « début 2006, on s'est dit qu'on était assez mûrs, qu'on avait suffisamment tissé notre réseau, qu'on pouvait aller un peu plus loin et qu'on pouvait réunir la Conférence métropolitaine à Vanves », explique Philippe Laurent⁸⁰. En effet, les coopérations bilatérales, bien qu'indispensables pour traiter des problèmes de voisinage, ne permettent pas de débattre des problèmes de fond à l'échelle de l'agglomération tels que la question des

⁷⁹ Lors du vote d'approbation du SDRIF le 17 juillet 2007.

⁸⁰ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent. Philippe Laurent est maire UDF de Sceaux depuis 2001, réélu (sans étiquette) en 2008, et conseiller général depuis 1998. Il a dirigé une société d'études, d'expertise et de conseil spécialisée dans les finances locales, la communication financière et le conseil de direction auprès des collectivités territoriales. Il se consacre aujourd'hui entièrement à ses activités politiques. Nous l'avons rencontré le 18 juin 2008.

transports (l'affaire du Vélib est un déclencheur), du développement économique, du logement, de l'environnement⁸¹.

3) Un entrepreneur politique : le rôle de Pierre Mansat

Pierre Mansat joue un rôle considérable dans la définition du problème *Grand Paris* à la fois comme entrepreneur politique et comme médiateur (Muller 2008). Il mène en effet dès 2001 une politique de coopération avec les communes de la petite couronne en promouvant le dialogue : il fait le lien entre plusieurs acteurs, plusieurs visions des problèmes, plusieurs forums (forum de communauté de politiques publiques, forum politique, forum scientifique) pour se faire sans relâche l'ambassadeur du dialogue et de la coopération⁸². Pierre Mansat est un élu communiste du 20ème arrondissement de Paris depuis 1995. En tant qu'élu, il est en charge d'un conseil de quartier périphérique, expérimentation de démocratie participative (menée dans les 19^{ème} et 20^{ème} arrondissements de Paris) généralisée par la loi Vaillant de 2002. Cette responsabilité le pousse à identifier des « *défricheurs* », des « *relais intellectuels de cette nouvelle manière d'aborder l'action politique* » (Mansat 2010). C'est alors qu'il créé le réseau Paris Métropole Ouverte avec plusieurs acteurs investis sur la question métropolitaine francilienne, comme Yves Lion (auteur du manifeste « *75021, appel pour une métropole nommée Paris* » en 1988, et membre de la mission pour la Plaine-Saint-Denis au début des années 1990). Un colloque est organisé par le PCF, à son initiative, le 24 novembre 2000, sur cette question métropolitaine⁸³. Il estime que c'est cette expérience qui l'a poussé à choisir la méthode de la coopération en 2001 avec une tactique double : constituer un comité des experts pour compenser les moyens très faibles et construire un discours politique cohérent, et également de mettre en œuvre des actes de coopération concrets (*Ibid.*). Pierre Mansat explique qu'il souhaite une publicisation du fait métropolitain par les médias, et ce dans un double sens : les médias doivent relater les débats sur le *Grand Paris* pour faire émerger la question, et

⁸¹ Martine Liotard lors de l'entretien du 16 juillet 2008 :

« *Les coopérations départementales entre la Ville de Paris et le 93 et le 94 ne traitent que de problèmes de détail, de voisinage, et pas de fond. Donc Mansat a voulu passer à une autre échelle.* »

⁸² Il ne s'agit pas de nier les intérêts dans cette présentation en postulant que cette démarche n'a rien de stratégique, au contraire. De même, la promotion du dialogue n'implique pas l'absence de conflit, et plusieurs conflits éclateront, notamment entre la Région et Paris.

⁸³ Voir un article de son blog, « *Paris métropole ouverte : un acte fondateur, dès 1999* » : <http://www.pierremansat.com/article-5309486.html>

les médias doivent aussi contribuer au changement des mentalités en proposant des publications à l'échelle du *Grand Paris*, dont le contenu éditorial permet un traitement indifférencié du territoire métropolitain. Face à l'absence de traitement médiatique de la métropole comme réalité vécue, et en l'absence de moyens, « *une politique très ciblée a été mise en place. On n'avait pas d'autre choix que d'occuper des espaces moins médiatiques, mais qui permettaient d'installer le sujet et ainsi de s'imposer dans le champ intellectuel, avant d'accéder à une plus grande visibilité médiatique* », explique Pierre Mansat. La politique de communication de la délégation à la coopération de la Ville de Paris est construite autour de l'expertise scientifique (séminaires, colloques, publications, expositions). Ces différents événements rythment la mission de la délégation : une exposition est organisée à l'Arsenal en 2002 sur l'*Archipel métropolitain* et donne lieu à la publication d'un ouvrage réunissant 100 auteurs. De même, Pierre Mansat propose une démarche de réflexion sur le périphérique pour « *regarder le périphérique non pas seulement comme un ouvrage de voirie ou comme générateur de nuisances, mais comme la « ville du périphérique »* », avec le collectif d'architectes Tomato : la publication qui en résulte est poursuivie par une étude en codirection avec le Conseil régional et en concertation avec les communes riveraines du périphérique entre 2006 et 2008. Enfin, sa politique de communication s'est appuyée sur l'utilisation d'internet pour publiciser les travaux, les initiatives, les débats. Un usage institutionnel d'internet est proposé avec le site internet de la Ville de Paris qui met en ligne les projets bilatéraux, des bibliographies sur le *Grand Paris*, des liens vers des sites concernés par les débats, et espace de « contributions et débats » pour rendre compte des contributions des experts mobilisés. Il s'agit de faire du site « *le miroir de toute notre action* » (*Ibid.*). Mais Pierre Mansat crée également un blog « *Paris Métropole fédérée* »⁸⁴ qui est une mine de documents et de liens sur la construction métropolitaine, au cœur de son action politique.

Par ces différents supports de communication, par l'expertise et sur Internet, il s'agit de faire reconnaître l'existence d'une métropole, de construire une pensée métropolitaine. Pierre Mansat estime en 2010 que cette politique porte ses fruits dans la mesure où d'après lui, elle a permis « *l'émergence en à peine 10 ans, d'un sujet qui n'existe pas sur la scène politique* » (*Ibid.*). C'est précisément l'objet de cette

⁸⁴ A consulter sur : www.pierremansat.com. Ce blog s'appelle désormais : « la métropole : un Paris d'avenir ».

première partie de la thèse que de montrer dans quelle mesure cette politique a pesé dans l'émergence du *Grand Paris* comme problème public.

La stratégie de Pierre Mansat est donc de relier la vie pratique des franciliens, qu'il appelle le « réel », à l'expertise, à des conceptualisations théoriques de la métropole. Et ce, afin d'appuyer un projet politique. Il travaille ainsi inlassablement à la rencontre entre élus, entre élus et chercheurs, afin de faire reconnaître le fait métropolitain. Il rentre ainsi pleinement dans la catégorie d'entrepreneur politique, en se faisant le porte-voix de la cause métropolitaine. Pour autant, il n'a pas l'envergure politique pour porter le dossier dans l'espace public et c'est sur ce plan que le rôle de Bertrand Delanoë est déterminant. C'est ce dernier qui décide de créer une délégation en 2001, qui représente Paris au sein des instances de débats et dans les médias.

Biographie 2 - Pierre Mansat

Né en 1954 à Montluçon, Pierre Mansat travaille à Paris comme postier après l'obtention de son baccalauréat⁸⁵. Il milite par ailleurs au PCF et à la CGT. Il est un élu dans le 20ème arrondissement de Paris lors des élections municipales de 1995. En 2001, Bertrand Delanoë lui confie un poste d'adjoint aux relations avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France, poste qu'il conserve jusqu'aux élections municipales de 2014. Ne se représentant pas, il devient administrateur de la Ville de Paris.

Il a été par ailleurs dans la décennie 2000 administrateur du STIF, vice-président du syndicat d'Assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP), vice-président de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), vice-président de l'Institution interdépartementale des barrages réservoirs du bassin de la Seine, vice-président de l'Office des congrès et du tourisme de Paris. Enfin, il préside le Conseil d'administration de l'AIGP depuis 2011.

§2. La Conférence métropolitaine : vers la coopération entre maires de la métropole par la promotion du débat

La Conférence métropolitaine, puis le syndicat Paris Métropole, est un espace de débat entre élus franciliens qui incarne l'idée selon laquelle seule l'échelle métropolitaine est à même de répondre aux échecs de l'action publique dans la résolution des problèmes publics. Il s'agit de « faire métropole » dans les têtes en effaçant la barrière symbolique du périphérique, en luttant contre une représentation de la ville de Paris comme hautaine et condescendante vis-à-vis des communes voisines, en construisant du consensus sur les problèmes d'action publique à résoudre par les

⁸⁵ Ces informations sont disponibles dans un article de Xavier Panon, « Des Combrailles à la mairie de Paris », dans *La Montagne*, 10 octobre 2009.

élus locaux en coopération⁸⁶. Cette initiative est saluée dans le rapport Perben « Imaginer les métropoles d'avenir » de janvier 2008, rapport qui qualifie d'« avancée significative » la constitution d'espaces de discussion entre les « forces vives » d'un territoire métropolitain⁸⁷.

Les élus apprennent peu à peu à se rencontrer, à identifier des points de convergences dans les politiques à mettre en œuvre dans l'agglomération, tout en construisant des relations interpersonnelles dans un cadre politique souple⁸⁸. Il s'agit ici de mettre en évidence la genèse de la Conférence métropolitaine (1), d'expliciter les raisons qu'ont les maires d'y participer (2) et d'insister sur le soutien matériel de la Ville de Paris dans la préparation de la Conférence (3)⁸⁹.

1) Les modèles de la conférence métropolitaine : pour une culture du dialogue

La première Conférence métropolitaine est organisée le 7 juillet 2006. Elle inaugure une série de séances associant un nombre croissant de maires de l'agglomération parisienne. Ce modèle de Conférence trouve sa source dans plusieurs expériences préexistantes et promeut la culture du dialogue.

La loi du 13 août 2004 réactualise les conférences intercommunales (disposition du Code général des collectivités territoriales permettant la coopération entre communes). En effet, celles-ci peuvent désormais associer des communes et des EPCI, ou même seulement des EPCI au sein d'une structure souple⁹⁰. Elles ont pour objectif de créer un lieu de dialogue, de concertation entre élus sur des enjeux communaux ou intercommunaux et de proposer des orientations et des recommandations pouvant le cas échéant devenir exécutoires si elles sont ratifiées par les exécutifs des membres de la conférence. La Conférence métropolitaine s'inscrit pleinement dans cette disposition

⁸⁶ Voir à ce sujet le dossier de *Pouvoirs locaux* sur « Paris, ville-monde : quel horizon métropolitain ? », juillet 2013, n°97.

⁸⁷ « Disposer d'un espace de discussion permettant de passer de la concurrence à la complémentarité, où se rencontrent les forces vives d'un territoire pour élaborer des stratégies, constitue une avancée significative. C'est certainement le lancement de la conférence métropolitaine de l'agglomération parisienne, en juillet 2006, qui a fait connaître le plus largement ce type de structure » (Perben 2008, p. 57).

⁸⁸ La Conférence métropolitaine n'a pas même le statut d'une association loi 1901.

⁸⁹ Nous développerons l'aspect institutionnel de la Conférence métropolitaine, comme porteuse de normes, de valeurs, dans la deuxième partie.

⁹⁰ Elles sont sans personnalité morale et sans délégation de compétences.

législative. Pour autant, si les conférences intercommunales ont été créées pour pallier au manque de dialogue au sein des EPCI, la démarche parisienne se fait en sens inverse, puisqu'il s'agit de dialoguer au sein d'un espace non délimité institutionnellement.

Par ailleurs, le modèle de la Conférence métropolitaine prend sa source dans des initiatives nationales et internationales. C'est le cas pour l'ACTEP, l'association des collectivités de l'Est parisien⁹¹. Créée en 2000 sous la forme d'une association loi 1901⁹². Elle regroupe jusqu'à 23 collectivités pour porter un projet de territoire pour l'Est parisien, considéré comme insuffisamment pris en compte dans le schéma directeur de 1994. Des personnalités politiquement importantes en Ile-de-France, qui, quoiqu'absents de la Conférence métropolitaine joueront un rôle de poids dans les débats sur le *Grand Paris* à partir de 2007, en ont été président : Jean-Pierre Brard (député-maire PCF de Montreuil) en 2000, Gilles Carrez (député-maire UMP du Perreux-sur-Marne) en 2001, ou encore Claude Pernès (maire de Rosny-sous-Bois et président de l'AMIF) en 2007.

La conférence métropolitaine parisienne s'inspire également de l'expérience de la Conférence métropolitaine Nantes-Saint Nazaire⁹³. En 1999 est en effet organisée une Conférence métropolitaine réunissant 80 communes entre Nantes et Saint-Nazaire. Quatre autres Conférences sont organisées par la suite : en 2005, 2006, 2008 et 2011. Elle rassemble élus et chercheurs afin de construire une vision partagée de ce territoire de projet : les réflexions engagées lors des conférences servent de fondement à l'élaboration du SCOT, adopté en 2007. Même s'il ne s'agit pas ici de faire état des réseaux d'interconnaissance pour étudier la diffusion des savoirs, des pratiques, des instruments d'action publique⁹⁴, nous pouvons noter l'implication dans cette

⁹¹ « *L'esprit dans lequel travaillent les collectivités de l'ACTEP pourrait inspirer son mode d'organisation.* » Interview de Pierre Mansat, dans le *Bulletin des Communes*, 26 avril 2006.

⁹² Depuis 2013, elle est un syndicat mixte associant 14 communes et le département du Val de Marne.

⁹³ « *Quand nous avons lancé notre travail à Paris en 2001, on s'est intéressé à ce qui s'était passé à Nantes et Saint-Nazaire* », explique Pierre Mansat à Nantes lors d'une table ronde avec Martin Vanier notamment (Table-ronde 2010). Lorsque le projet de conférence métropolitaine est présenté à la presse en mars 2005, il présente également l'origine de la Conférence métropolitaine comme étant nantaise : « *M. Mansat a présenté à la presse ce projet inspiré d'un organisme qui rassemble depuis une dizaine d'années 13 communes autour de Saint-Nazaire et Nantes* ». AFP, « *Mairie de Paris pour une "conférence métropolitaine" de l'agglomération* », AFP, 15 mars 2005.

⁹⁴ L'analyse de ces réseaux à grande échelle pose des problèmes méthodologiques d'analyse. Pour autant, des travaux portant sur une échelle micro se sont penché sur le rôle des acteurs intermédiaires de la mobilisation territoriale, à savoir le rôle des consultants dans la prospective sur un territoire (Devisme et Ouvrard 2015). Ces consultants sont des « individus professionnels hybrides », devant mobiliser plusieurs types de capitaux et faciliter le passage d'un monde à l'autre (politique, administratif, technique, citoyen, etc.). Dans ce cadre, les enseignants-chercheurs-consultants, principalement sociologues, géographes et politistes, sont des consultants

expérience ligérienne de chercheurs également présents dans la réflexion sur le territoire francilien : Laurent Davezies, Pierre Veltz, François Ascher, Olivier Mongin, Patrick Le Galès, ou encore Martin Vanier... Pierre Mansat déclare donc s'être inspiré de cette initiative. On retrouve effectivement des points communs entre les deux démarches : rencontres entre des maires d'un territoire en devenir, accent mis sur l'échange, le dialogue pour faire émerger une vision commune et partagée de l'avenir d'un territoire. Pour autant des différences apparaissent dans la mesure où l'expérience francilienne est beaucoup plus dense et courte (9 conférences organisées en 2 ans) : elle bascule rapidement vers la création d'une structure plus formelle, sous la forme d'un syndicat mixte.

Enfin, les ateliers participatifs d'urbanisme organisés en Allemagne sont pris en exemple lors des appels à initiatives organisés pour encourager la coopération métropolitaine entre 40 à 60 communes et construire une identité territoriale (Archistorm 2010).

L'initiative parisienne de création d'un nouveau lieu de dialogue arrive alors que l'opposition de droite lance un débat au sein du Conseil de Paris sur la création d'une communauté urbaine à Paris. Quelques mois plus tard, en janvier 2007, Bernard Debré, député mais pas encore conseiller de Paris, dépose une proposition de loi à l'Assemblée nationale⁹⁵. Proposant la création d'une communauté urbaine incluant Paris en deux articles, le député précise dans l'exposé des motifs sa volonté de « *mettre l'accent sur la nécessité de créer une telle structure de coopération intercommunale, essentielle au développement futur de Paris et à une meilleure collaboration entre Paris et sa périphérie* ». Mais le texte n'est pas mis à l'agenda de la chambre. La droite, que ce soit au sein du Conseil de Paris ou à l'Assemblée nationale porte donc cette question de la création d'une communauté urbaine incluant Paris.

particuliers, des « intellectuels spécifiques », « animateurs ou agitateurs d'idées », que ce soit au niveau national (DATAR par exemple) ou local. Les consultants sont avant tout des « *passeurs, acteurs-frontière entre des univers professionnels différents, notamment entre recherche, action territoriale et savoir-faire participatifs* ». Ils sont « entrepreneurs de cause métropolitaine » mais sans être pour autant des « entrepreneurs de cause collective », dans la mesure où les dispositifs élaborés dans les missions n'ont pas pour principale qualité leur permanence (*Ibid.*). Martin Vanier rentre dans cette catégorie de consultants. Il travaille pour le bureau d'étude Acadie, est Professeur de géographie à l'Université de Grenoble et travaille pour des missions partout en France (région Nord-Pas-de-Calais, démarche nanto-nazérienne, etc.).

⁹⁵ DEBRE Bernard, *Proposition de loi relative à l'institution d'une communauté urbaine incluant Paris*, Assemblée nationale, n°3630, 30 janvier 2007.

Mais le délégué parisien à la coopération avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France s'inscrit en faux par rapport à ces initiatives et tente d'étouffer la question de la réforme institutionnelle, source de conflits politiques trop polarisés qui risqueraient de casser la dynamique enclenchée depuis 2001 (mais sans écarter la question de la gouvernance toutefois). Lors d'une réunion de travail organisée par le maire de Vanves et réunissant l'ensemble des maires associés à Paris dans les coopérations bilatérales à l'hiver 2006, le choix est fait d'une méthode souple, en douceur, pour désamorcer les conflits et aborder les enjeux communs aux maires de la petite couronne francilienne : la lutte contre les inégalités sociales et territoriales, la pression foncière, les transports, le logement. A l'exception du développement économique, il s'agit donc des mêmes préoccupations que celles portées par la région lors de la révision du SDRIF. La Conférence métropolitaine provient d'une réflexion sur la zone dense : conçue dans un premier temps comme un atelier zone dense, elle s'autonomise peu à peu pour devenir un espace de débat plus généraliste⁹⁶. C'est pourquoi la Ville de Paris souhaite se mettre en retrait pour rassurer ses communes voisines et associer la Région Ile-de-France qui a la compétence de l'aménagement du territoire francilien avec le SDRIF⁹⁷.

2) Construire la Conférence métropolitaine comme une instance de débat

Annoncée à la presse en mars 2005 après un vote du Conseil de Paris en février 2005 sur ce point, la création de la Conférence métropolitaine se met en place. Un Appel pour le *Grand Paris* est publié dans le *Nouvel Observateur* en mars 2005 : signé par des grands noms de l'urbanisme et de l'architecture, il soutient l'initiative

⁹⁶ La conseillère SDRIF du président du Conseil régional (2005-2010) explique ainsi : « *Sur cette conférence métropolitaine, il y a eu un accord Région / Ville pour qu'elle se tienne. Et ensuite, alors cette conférence commence à avoir une vie autonome du SDRIF si j'ose dire. L'atelier zone dense est marqué par le SDRIF. La Conférence métropolitaine s'en détache, s'autonomise, même si en fait tous les sujets qu'elle aborde sont des sujets SDRIF. C'est du logement, c'est du développement économique etc... Et il y a un positionnement à la Région : « regardez, regardez, chaque fois que la Conférence métropolitaine prend un sujet c'est dans nos compétences » etc... La Région est très parano ».*

Entretien avec Ariane Azema, janvier 2011.

⁹⁷ Pierre Mansat va jusqu'à affirmer peu avant la première Conférence métropolitaine que « *bien entendu, la Ville de Paris ne veut pas en être l'organisatrice, elle souhaite être un partenaire, moteur mais un partenaire. Et la présence de la Région est indispensable à cette initiative* ». Alors que la Ville de Paris est au cœur de l'organisation de la démarche, au moins dans les premiers temps, comme nous le verrons dans la deuxième partie. Dans le *Bulletin des Communes*, 26 avril 2006.

parisienne de conférence d'agglomération, qui n'est cependant pour les signataires que le préambule à un Atelier de la métropole parisienne, « *espace de documentation, de débats et de confrontations où pourront se construire et s'affirmer la connaissance et la conscience d'un destin partagé* »⁹⁸.

Entre 2006 et 2008, neuf réunions de la Conférence métropolitaines sont organisées. La première réunion, le 7 juillet 2006, marque le début de publicisation de la politique parisienne. *Le Parisien* titre dans son édition du 8 juillet : « *Le Grand Paris sur les rails* », avec comme sous-titre « *L'événement* ». Pourtant, ce sont surtout des élus qui connaissent Pierre Mansat qui répondent présents dans un premier temps. Puis, l'initiative rencontre un intérêt croissant des maires. Le maire de Sceaux, Philippe Laurent, nous explique ainsi en entretien qu'il s'est investi dès le départ dans la démarche parisienne car il connaît bien Pierre Mansat : « *moi je connais très bien Mansat, mon réseau personnel.* » Il explique aussi que « *cette politique-là a rencontré l'envie de beaucoup d'élus de banlieue, de plusieurs grands politiques : UDF, PCF mais pas ceux de Plaine Commune, Ps, quelques UMP. Ils ont rencontré la politique parisienne de ce point de vue -là. Ils étaient sur ce projet-là : sortir du quant-à soi* »⁹⁹. En effet, la Conférence métropolitaine répond à un besoin de se rencontrer, de débattre pour discuter. Selon Pierre Sadran, la motivation pour le débat peut relever de différentes raisons : « *On vient au débat public pour discuter (« examiner quelque chose par un débat, en étudiant le pour et le contre, parler avec d'autres en échangeant des idées, des arguments sur un même sujet »), pour délibérer (« discuter avec d'autres personnes en vue d'une décision à prendre ») ou pour négocier (« établir un accord entre deux parties, régler un conflit par voie de négociation »)* » (Sadran 2007, p. 142). L'optique choisie par les instigateurs de cet espace est clairement celle de la discussion car la Conférence métropolitaine n'a aucun pouvoir de décision (pas de budget). Si les élus participent au débat, c'est donc d'abord pour discuter : discuter pour sortir de l'isolement et discuter par volonté de s'informer sur les problématiques auxquelles ils sont confrontés.

⁹⁸ « Un appel pour le Grand Paris », Paris-Obs, 10-16 mars 2005, p.4-5. Cet appel est signé notamment par Guy Burgel, Paul Chemetov, Jean-Marc Offner, Jean-Pierre Orfeuil, Philippe Panerai, Simon Ronai. Mais il rencontre l'opposition de François Ascher et Pierre Merlin, deux chercheurs en géographie-aménagement, qui estiment que l'échelle de l'agglomération est trop petite, qu'il faut mieux s'appuyer sur le CRIF et soulignent qu'il manque de la volonté politique (Offner (ed.) 2007, p. 91-92).

⁹⁹ Entretien avec Philippe Laurent, juillet 2008.

L'une des principales motivations de la part des maires est d'abord l'envie de sortir de leur isolement et de saisir l'opportunité que leur donne la Ville de Paris de travailler avec leurs voisins. Cet isolement est malgré tout relatif dans la mesure où les élus sont associés à de nombreuses instances (syndicats sectoriels, AMIF, etc.) qui sont autant d'occasions de rencontrer d'autres élus. Mais il n'en demeure pas moins qu'il n'existe effectivement pas d'instance de débat à l'échelle métropolitaine depuis la disparition de l'Union des Maires de l'Agglomération parisienne, l'UMAP, qui devient en l'AMIF en 1990 avec un périmètre francilien. Pour beaucoup, la première relation nouée est celle entre leur commune et Paris, avant celle avec d'autres communes environnantes. La rencontre entre maires de communes voisines dans la première couronne parisienne est loin d'être systématique : la culture communaliste et les identités fortes des villes de la première couronne (Saint-Denis, Boulogne-Billancourt, Neuilly-sur-Seine, Montreuil etc.) sont autant de freins pour un dialogue entre les maires, avant même de parler de coopération¹⁰⁰. Mais cet isolement semble, de plus en plus, identifié comme un problème pour les élus. La nécessité de travailler ensemble et de construire des politiques en coopération, au-delà des oppositions partisanes, conduit à un changement progressif des mentalités¹⁰¹. Un collaborateur de la maire de Saint Ouen explique que c'est bien la nature des problèmes, identiques pour tous les maires qui les rassemble, au-delà des logiques partisanes : « *Je pense que si la Conférence métropolitaine peut travailler, c'est parce que le maire de Vanves Nouveau Centre, celui de Sceaux, Jacqueline Rouillon qui est communiste, que Bertrand Delanoë qui est socialiste, que Laurent Lafon, maire de Vincennes... peuvent se retrouver : ils font le constat tous ensemble que les problèmes auxquels ils sont confrontés dépassent le territoire de leur commune* »¹⁰². C'est pourquoi l'intérêt des maires pour le débat

¹⁰⁰ Pierre Mansat raconte qu'« *un maire du Val-de-Marne [lui] a dit qu'il n'avait jamais eu l'occasion de rencontrer les édiles voisins* » (Beaudet et al. 2008, p. 46).

¹⁰¹ Ce constat de la nécessité de se rencontrer pour discuter des enjeux d'aménagement n'est évidemment pas nouveau. Charles Pasqua, président du Conseil départemental des Hauts-de-Seine (92), introduit devant le Conseil Henri Guaino qu'il a chargé de lui remettre des propositions pour une révision de la Charte d'aménagement du territoire du 92. Il met l'accent sur la nécessité de penser les enjeux en concertation entre les communes, et entre communes, départements, et région. « *Le problème de la réflexion stratégique se pose à l'échelle de la Région Ile-de-France tout entière. Toutes les collectivités territoriales franciliennes sont liées les unes aux autres : elles ont un destin commun et même si chacune d'entre elles dispose d'une marge de manœuvre plus ou moins importante, aucune de ne peut imaginer son avenir indépendamment des autres.* C'est dire à quel point il est vital que nous puissions faire partager notre réflexion prospective et stratégique non seulement aux communes, mais aussi aux départements limitrophes, à la Région et même à l'Etat. » Réunion publique du 5 novembre 1999, Conseil départemental des Hauts de Seine, p.3.

Pour autant, la Conférence métropolitaine traduit concrètement ce souhait.

¹⁰² Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

s'accroît. Le maire de Sceaux explique ainsi : « *C'est parce qu'il y a eu un discours de Paris qui a changé que ça a été possible. Après ça a été aussi la bonne volonté des maires : des maires ont suivi, se sont approprié, ont soutenu la démarche* »¹⁰³. Avec la création de la Conférence métropolitaine, ils ont à disposition un espace de débat pour se rencontrer et échanger, dont l'absence de portée décisionnelle écarte les luttes de pouvoir qu'elle ne manque pas d'engendrer. Après des années d'ignorance de Paris pour son environnement, la démarche proposée par l'équipe de Pierre Mansat est saluée par nombre d'élus, surtout de gauche mais également de droite.

Le souci de ne pas se trouver marginalisé peut rejoindre le désir de sortir de son isolement : la position dominante de la ville-centre incite les maires des communes périphériques à se retrouver pour faire contrepoids à cette domination. Le contexte né du changement d'attitude de Paris en 2001 encourage la concertation et ouvre des perspectives nouvelles de coopération qui met à distance la vieille logique de domination. Pour Philippe Laurent, les maires se disent qu'« *à Nantes, à Bordeaux, à Lille, à Strasbourg, le patron c'est le maire de la Ville centre et il est obligé d'avoir un consensus avec les maires des autres communes et si les maires se plombent entre eux, il gagne toujours* »¹⁰⁴. Pour certains, il s'agit bien d'une stratégie, qui vise à ne pas se laisser déborder et à défendre des intérêts particuliers dans une logique *NIMBY / Not in my backyard* (*OMA / oui, mais ailleurs*) : on s'informe pour pouvoir défendre des intérêts locaux et ne pas subir une éventuelle option qui se dessineraient sans sa présence et sans son accord.

Enfin, la participation à la Conférence métropolitaine répond à un souhait d'information, de formation sur les enjeux, souvent techniques, auxquels les élus sont confrontés. Réalisant qu'ils affrontés de fait les mêmes problèmes d'action publique, les maires peuvent engager des analyses communes sur la conduite de politiques publiques. Ils ne bénéficient pas tous du même degré d'expertise en gestion publique, ils ont besoin d'information, une information relayée par différents canaux. La

« *Tous les maires de toute façon, sauf un certain nombre mais ils sont une minorité, se rendent compte que les problèmes sont de telle ampleur aujourd'hui que personne ne peut les régler seul dans son coin. Par contre, tous ne considèrent pas forcément la Conférence métropolitaine comme un lieu adéquat etc. Mais l'idée est que, pour traiter les problèmes, il faut sortir de ses frontières* ». Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

¹⁰³ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

¹⁰⁴ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

Conférence métropolitaine, grâce aux documents préparatoires et aux interventions d'experts, leur fournit des éléments de réflexion sur les sujets abordés, apportant aux maires une connaissance à la fois précise et théorique des réalités auxquelles ils sont confrontés chaque jour.

La démarche ne séduit pas tous les maires pour autant. Dans son article sur l'acculturation au débat public, Pierre Sadran remarque que « *participer au débat pour faire l'apprentissage de celui-ci est une nécessité encore très mal partagée par toutes les parties prenantes* » (Sadran 2007). S'il semble qu'en général les maires sont plutôt dans une attitude positive envers cette démarche de discussion, pour les raisons que nous venons d'évoquer, plusieurs d'entre eux demeurent réservés : « *il y a des maires qui ne voient pas un intérêt majeur à participer, ça dépend de la situation de leur commune, de leur situation*¹⁰⁵ ». Sortir de son autarcie n'est pas toujours ressenti comme une nécessité et la participation à la Conférence métropolitaine ne paraît pas essentielle à tous. Daniel Guérin confie : « *Nous on connaît bien le maire de Gennevilliers : il s'est jamais désintéressé de la chose mais il avait des craintes de ce qu'il se disait des projets d'intercommunalité qu'avait Sarkozy quand il était encore président du Conseil général du 92. Il était méfiant, il ne voulait pas se retrouver avec des villes, là pour le coup avec des orientations politiques complètement différentes.* » Les craintes éprouvées à l'encontre d'une attitude parisienne toujours dominatrice ne sont pas partout effacées.

3) La Ville de Paris : un acteur essentiel dans la mise en œuvre matérielle de la Conférence

La Ville de Paris joue un rôle primordial dans la mise en œuvre matérielle de la Conférence métropolitaine. Elle assure notamment les tâches administratives par l'intermédiaire du secrétariat de Pierre Mansat (envoi des invitations, mailings, confection des documents préparatoires etc.). Cette organisation matérielle a été tout naturellement prise en charge par l'équipe de Pierre Mansat qui dispose de ressources humaines, financières et matérielles directement mobilisables sur ce projet. Ce rôle

¹⁰⁵ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

renforce le caractère central de la Ville de Paris dans l'organisation du débat, dont la mise en place, nous l'avons vu, a été portée depuis 2001 par le travail de l'adjoint de Bertrand Delanoë et de son équipe.

Cette expérience de la Conférence métropolitaine constitue bien une première étape de coopération, qui se révèle assez vite limitée. La séquence suivante dans la question du *Grand Paris* qui commence en 2007 implique le passage à une étape plus poussée de coopération, ce que le Syndicat Paris Métropole créé en 2008 illustre (voir le Chapitre 3). Mais cette première étape, souple et informelle, permet l'élaboration d'un récit commun, de construire du consensus sur les problèmes et sur les solutions.

§3. Construction d'un récit commun sur le problème « *Grand Paris* »

Cette expérience de coopération entre élus provoque la nécessité d'établir un diagnostic partagé de la situation francilienne, c'est la « *construction de sens en situation* » (Chatel, Kirat et Salais (eds.) 2005, p. 16). C'est un récit qui se construit sous l'action de la Ville de Paris (4). Cette élaboration qui s'opère en parallèle de la démarche régionale de révision de son schéma directeur, est difficile (1). Elle révèle des luttes de définition sur ce qu'est le territoire (2). Dans ce diagnostic, le rôle des experts est mis en avant (3).

1) Difficulté à élaborer un diagnostic partagé de l'état de la métropole

S'appuyant sur les travaux des experts - scientifiques, de l'INSEE, ou encore des ateliers d'urbanisme de la Région, l'IAU IDF et de Paris, l'APUR-, les acteurs publics travaillent à anticiper les évolutions démographiques, économiques, sociales de la métropole, pour élaborer un diagnostic partagé des disfonctionnements sectoriels et institutionnel (malgré la difficulté à s'accorder sur un constat commun) : la prise en compte de la zone dense, la réduction des inégalités territoriales franciliennes et nationales par un maillage du réseau de transport plus égalitaire et le développement économique et durable de plusieurs pôles de compétitivité, la lutte contre la crise du logement. Dans *Paris, avenir de la France*, Guy Burgel pose ainsi un diagnostic sur

l'état de la région parisienne dans les années 1990 et sur les perspectives d'aménagement du territoire, en replaçant le débat sur l'aménagement de la métropole francilienne dans le temps long de l'histoire de l'aménagement du territoire en France (Burgel 1999). Par ailleurs, des aménageurs et des urbanistes relancent régulièrement la question de l'organisation institutionnelle dans l'agglomération parisienne en montrant le paradoxe d'une absence de coopération entre Paris et les communes voisines (Giblin, Papin et Subra 2001, p. 35). Mais ce que Laurent Davezies met en évidence, c'est l'absence de diagnostic partagé. Car bien qu'élaborer un diagnostic partagé des problèmes de la métropole parisienne soit la première étape avant de pouvoir décider de façon concertée, il montre qu'il existe « *peu de diagnostics généraux de l'état et des dynamiques du développement territorial de l'agglomération parisienne* » (Davezies 2009, p. 220).

En effet, il n'y a pas d'accord sur la nature des enjeux : économie en perte de puissance ou au contraire florissante ? Existe-t-il une zone dense et est-il pertinent d'en faire une échelle d'action publique ? On parle beaucoup de métropoles et de métropolisation, mais de quoi parle-t-on précisément ? Quelle est la place de Paris, quelle place doit-on lui accorder dans les schémas d'aménagement ? Autant de questions, abordées par chacune des institutions de façon différente, sans accord sur les définitions. C'est pourquoi le travail qui s'engage dans les années 2000, principalement par la Région avec la révision du SDRIF dès 2005, mais aussi par la Ville de Paris, est important : il va contribuer à mettre en lumière les différentes approches du problème, et des luttes définitionnelles va peu à peu émerger une conception commune des problèmes et des réponses à y apporter¹⁰⁶.

2) *Luttes de définition autour du territoire : imposer le fait métropolitain dans les représentations*

Des luttes importantes ont lieu autour des représentations de la place de Paris et de sa région dans l'aménagement de la France dans son ensemble. En effet, le livre de Jean-François Gravier, *Paris et le désert français* publié en 1947, marque

¹⁰⁶ Ce travail est d'ailleurs bouleversé par l'arrivée de l'Etat dans les débats en 2007, qui impose de façon déterminée une nouvelle lecture des enjeux, et de nouveaux instruments pour y répondre (cf. Chapitre 3).

considérablement les esprits des réformateurs à partir des années 1950. Cet ouvrage, encensé et pourtant peu débattu, pose en effet le constat d'une hypertrophie de la région parisienne, accusée d'empêcher le développement des villes de province en attirant à elle les salariés et en appauvrissant ainsi leurs capacités productives. Ecrit dans un style péremptoire, il propose également des solutions à ces constats : empêcher la croissance démographique de la région, aménager davantage les villes de province avec une action volontariste et dirigiste de l'Etat¹⁰⁷. Un livre donc dans lequel transparaît la crainte de la ville-capitale, considérée comme dangereuse car dévoreuse d'espace et de ressources.

Ces idées, qui paraissent aujourd'hui bien ignorantes des réalités urbaines, marquent pourtant la politique d'aménagement du territoire de l'Etat, qui avec la DATAR dans la décennie 1960, propose un aménagement des métropoles d'équilibre. Pour autant, la région parisienne n'est pas oubliée avec des politiques d'aménagement ambitieuses (RER, autoroutes, construction des barres d'immeubles et des villes nouvelles, etc.). Mais cette idée d'une métropole parisienne qui vampirise les ressources du reste de la France ressurgit régulièrement. Le débat n'est ici pas véritablement présent au sein de la région Ile-de-France, puisque ses acteurs ont tous à cœur de prévoir son développement, mais plutôt entre les acteurs régionaux et les élus de Province¹⁰⁸. Les acteurs régionaux vont ainsi avoir à cœur de montrer que l'Ile-de-France est la locomotive économique de la France. D'une part, elle subventionne largement les autres régions françaises (sa productivité est largement supérieure à la moyenne de celle des autres régions). Et d'autre part, plusieurs travaux d'économistes défendent l'idée que le développement économique de l'Ile-de-France et sa bonne performance économique bénéficient à l'ensemble du territoire national : il ne s'agit donc pas d'un jeu à somme nulle. Il n'en reste pas moins que l'idée d'un déclin de Paris, résultant de cet esprit graviériste, est bien présent : en témoigne nombre de travaux notamment anglo-saxons sur Paris comme le note le collectif d'historiens chargés par la Ville de Paris de repenser les relations Paris/Banlieue : « *Remarquons toutefois que ce thème de la « ville perdue » et du « déclin de Paris », qui à tout le moins mérite examen, a été repris sans réserve par des chercheurs étrangers, anglo-*

¹⁰⁷ Ses pages sur l'immigration acceptable pour l'économie sont aujourd'hui glaçantes à lire.

¹⁰⁸ Ce débat d'idées est sensible lors de l'examen au Parlement de la loi sur le réseau de transport du Grand Paris en 2010.

saxons particulièrement - Norma Evenson, Anthony Sutcliffe, Richard Cobb ou David Harvey » (Fourcaut et Flonneau 2005, p. 5).

Mais au sein de la région, le débat se polarise plutôt sur la place de Paris dans le système régional, reproduisant à plus petite échelle le débat précédent. Un conflit important autour de la notion de « zone dense », de cœur de l’agglomération émerge lors de la révision du SDRIF, entre la Région Ile-de-France et la Ville de Paris. La zone dense, dont Christian Bouvier propose une étude détaillée en 2003 dans un travail sur l’avenir de l’Ile-de-France pour la DREIF¹⁰⁹, est cette zone correspondant à l’unité urbaine au sens de l’INSEE, c’est-à-dire plus ou moins la petite couronne (Bouvier 2003). La définition n’est pourtant pas très claire, puisque le document la distingue de l’agglomération parisienne¹¹⁰. Cette zone qui rassemble environ la moitié de la population régionale et produit les deux tiers de sa richesse fait l’objet d’après débats¹¹¹.

Paris accuse en effet la Région de l’ignorer totalement dans les premiers travaux sur le SDRIF, et ce en contradiction avec la démarche qu’elle porte de la prise en considération d’un cœur de l’agglomération qui devrait être solidaire et socialement et territorialement équilibré par de grands projets urbains établis en concertation. Or Paris attend de la Région qu’elle produise un schéma dont les propositions en matière d’infrastructures de transports et de grands équipements permettent de donner vie à ces grands projets urbains. Il s’agit d’imposer une nouvelle représentation de l’agglomération, comme un ensemble polycentrique dans lequel Paris a sa place, mais ne domine pas les autres communes. La rupture avec la représentation de Paris, opposée à la banlieue, dont le périphérique serait la « dernière muraille » écrit Eric Hazan dans *le Monde*¹¹². Ces luttes de représentation s’incarnent évidemment dans les luttes de définitions aux forts enjeux politiques. Reconnaître la zone dense pour la Région, c’est

¹⁰⁹ Ce travail est demandé à des experts par la Préfecture de région, pour le suivi du SDRIF de 1994 : le préambule du document indique qu’il s’agit d’un travail de diagnostic, et ce dans l’hypothèse d’une révision du Schéma par le Conseil régional, non prévue à cette date pour autant.

¹¹⁰ Simon Ronai considère que la zone dense est de 450 km² rassemblant 80 communes, et est donc à distinguer de l’agglomération parisienne (Ronai 2007).

¹¹¹ Le SDRIF de 1994 reconnaît déjà le rôle de la zone dense (lutte contre l’étalement urbain et système polycentrique régional) : mais sa mise en œuvre n’a pas abouti aux objectifs escomptés. Des enjeux régionaux sont particulièrement localisés dans cette agglomération dense : rééquilibrage de l’Ile-de-France, rôle international de Paris et de sa région, qualité de vie, solidarités urbaines et sociales.

¹¹² Tribune dans *le Monde* du 8 mars 2009.

reconnaître la spécificité d'un territoire potentiellement hautement concurrentiel, dès lors qu'il serait gouverné par une nouvelle institution métropolitaine.

Peu à peu, cette représentation d'une barrière infranchissable que serait le périphérique est mise à mal et le rôle de Paris dans l'agglomération est redéfini. La place de Paris est finalement reconnue dans le SDRIF et l'intérêt de mettre l'accent sur la zone dense également.

Pour autant, l'identification de ce qu'est, de ce que pourrait et de ce que devrait être le *Grand Paris* ne fait pas consensus. Pour certains, le *Grand Paris* existe déjà dans les mobilités et les pratiques quotidiennes des habitants, pour d'autres il n'existe pas. Une conférence au Cnam en 2007 rassemblant des architectes et urbanistes est l'occasion de rendre visible ces fractures sur la représentation du territoire. Le 24 novembre 2007, Jean-Baptiste Vaquin, Michel Cantal Dupart et Roland Castro défendent des visions opposées de l'agglomération. Pour Jean-Baptiste Vaquin, directeur de l'APUR, le *Grand Paris* existe déjà, il faut seulement lui donner les « outils de la gouvernance ». Il cite le tramway de Paris servant aux banlieusards : « *c'est la réalité quotidienne : Paris n'est plus dans Paris*¹¹³ ». A l'inverse, Michel Cantal Dupart a souligné que si « *les communes autour de Paris disent souvent qu'elles sont le 21^{ème} arrondissement de Paris* », « *les communes autour de la frontière de l'ancien département de la Seine constituent le véritable enjeu*¹¹⁴ ». Pour Roland Castro, « *le Grand Paris n'est pas là*¹¹⁵ » : il s'agit d'un problème politique et culturel, d'un manque de volonté de la part des élus. On voit avec cet exemple que cette question est bien une ligne de fracture dans la façon d'appréhender le réel.

C'est pourquoi la Ville de Paris lutte contre l'absence de culture métropolitaine en promouvant le « fait métropolitain ». Lutter contre l'absence de culture métropolitaine, c'est d'abord vaincre les barrières cognitives qui se sont imposées. Le périphérique est pour nombre d'acteurs l'archétype de ces barrières cognitives et symbolise le fossé entre le Paris intra-muros, Ville-lumière, et la banlieue, relent de

¹¹³ Jean-Baptiste Vaquin, Directeur de l'Agence d'urbanisme de la ville de Paris, lors de la table ronde *Les visages d'un Grand Paris*, organisée par le Cnam le 24 novembre 2007.

¹¹⁴ Propos tenus par Michel Cantal-Dupart, lors de la table ronde *Les visages d'un Grand Paris*, organisée par le Cnam le 24 novembre 2007.

¹¹⁵ Propos tenus par Roland Castro, lors de la table ronde *Les visages d'un Grand Paris*, organisée par le Cnam le 24 novembre 2007.

la « zone ». C'est ce qu'écrit Simon Ronai : « *À la rupture géographique et territoriale exceptionnellement marquée dans le paysage urbain par la ligne des boulevards des Maréchaux et par les 37,5 km du boulevard « périphérique », s'ajoute une très forte rupture d'image et de puissance entre Paris, qui s'identifie au luxe, aux arts, à la culture, au raffinement, et ses voisins plus anonymes* » (Ronai 2004). Dans la réflexion engagée depuis 2001, la question de la construction d'une identité métropolitaine, qui viendrait gommer ou plutôt actualiser ces représentations, est alors peu à peu apparue comme nécessaire.

Alors que l'habitude prise depuis des dizaines d'années était d'envisager l'action publique d'une commune sur le seul territoire de la commune, la démarche proposée par la Ville de Paris est de « *faire émerger une vision mutualisée de la métropole*¹¹⁶ » en réussissant à vaincre les résistances mentales évoquées plus haut¹¹⁷. Les noms des organisations soulignent cette démarche (Conférence métropolitaine, Syndicat Paris Métropole). Pourtant, le terme même « *métropolitain* » choisi pour qualifier la Conférence a suscité des réactions virulentes de la part de certains élus qui s'étonnaient du barbarisme de ce mot jugé trop « technocratique ».

3) Le rôle des experts dans l'élaboration du diagnostic : publiciser le problème « *Grand Paris* »

La Ville de Paris met en œuvre une stratégie singulière pour faire émerger le problème « *Grand Paris* » : comme elle n'a pas les moyens d'intéresser directement les médias à cette problématique complexe et peu vendeuse, elle utilise l'expertise pour légitimer une démarche et publiciser peu à peu le débat. La phase réelle de publicisation des débats autour du *Grand Paris* ne commence néanmoins que sous l'impulsion du Chef de l'Etat en juin 2007. Il s'agit ici d'envisager la façon dont l'expertise a été utilisée pour « préparer le terrain » à une publicisation de la question du *Grand Paris*, dont l'expertise a fait partie intégrante d'une politique de communication. Par ailleurs,

¹¹⁶ Entretien du 28 avril 2008 avec Pierre Mansat.

¹¹⁷ Roland Castro, architecte présent dans les débats sur le Grand Paris depuis les années 1980, continuent depuis ces années-là à promouvoir son modèle d'un « *Grand Paris égalitaire* » où tout point de la métropole en vaudrait un autre. Cette proposition participe de ce même travail sur les représentations. De même, l'exposition sur le concours international « le Grand Pari de l'agglomération parisienne » qui s'est tenue à Paris en 2009 joue le même rôle.

de nombreux experts sont associés au processus de révision du SDRIF piloté par la Région Ile-de-France. Qui sont ces experts et quel est leur rôle précisément ? Quelle est la place de l'expertise dans les débats sur le *Grand Paris* ? Comment l'expertise prend-elle sa place vis-à-vis de l'expérience quotidienne des élus¹¹⁸ ? Comment l'expertise vient-elle soutenir des visées politiques ?

On remarque tout d'abord que plusieurs experts sont mobilisés de façon récurrente dans tous les débats qui touchent l'aménagement et la gouvernance urbaine : le cercle des experts de l'Ile-de-France est, de façon étonnante au vu des enjeux, relativement restreint. Ces experts appartiennent au monde académique (Universités, Instituts d'urbanisme, grandes écoles), aux instituts d'études en aménagement rattachés à la ville de Paris (APUR) et au Conseil régional (IAU IDF). Il faut mentionner par ailleurs l'importance donnée aux travaux de certains architectes urbanistes dont la parole pèse lourd dans les débats. Souvent titulaires de chaires à l'Université et appartenant à la sphère académique, ces acteurs feront l'objet d'un traitement spécifique car ils jouent un rôle déterminant dans la lecture des enjeux et l'émergence de la question du *Grand Paris*.

En ce qui concerne la démarche parisienne, de nombreux chercheurs et institutions de recherches sont mobilisés tout au long de la décennie (un réseau de chercheurs de Paris 1 sur les relations Paris-Banlieue (Fourcaut et Flonneau 2005)¹¹⁹, l'APUR, l'IAU IDF, plusieurs universités lors de colloques en 2011 et 2012 etc.)¹²⁰. Dès

¹¹⁸ Dans une analyse de la place de l'expertise dans les débats parlementaires, Philippe Weyrauch montre que l'expertise des institutions proches de l'Etat comme la Cour des comptes est visible, alors que l'expertise académique y tient une place négligeable (et lorsqu'elle est présente, c'est celle du Professeur Untel et pas de l'Institution Unetelle). Il montre également que les débats parlementaires sont traversés par des combats d'évidence, dans la mesure où l'expérience est parfois construite contre l'expertise.

Communication de Philippe Weyrauch, « Canaliser l'expertise. Les références à l'expertise dans les débats parlementaires », colloque *Faire parler le Parlement*, 13 et 14 octobre 2010.

¹¹⁹ Ce numéro Hors-Série d'*Extramuros*, édité par la Ville de Paris, fait le bilan des deux années de séminaires en faisant la synthèse des réponses apportées aux questions de départ. Le travail de cette équipe a pour objectif de questionner la vulgate historique sur les relations Paris/Banlieues pour mettre de côté les clichés et de vérifier si, dans les faits, les périodes d'absence de décisions en matière urbaine sont liées à un déficit d'autorité de l'exécutif, comme cela est souvent asséné. La démarche est donc envisagée comme dynamique et évolutive pour comprendre la construction d'un territoire central, d'une zone dense, « *à privilégier les barrières et les liens, le jeu de l'espace et des pouvoirs, les pratiques et les images* » (Fourcaut et Flonneau 2005, p. 7).

¹²⁰ Ce travail d'expertise, mis en place par la sous-direction à la coopération avec les collectivités territoriales, est poursuivi par le Syndicat Paris Métropole. Se tient notamment à Paris un séminaire international sur « les défis de la gouvernance » en décembre 2011, sur « Gouverner les métropoles : pouvoir et territoires » en novembre 2012 et enfin sur « Les innovations et la fabrique de l'identité métropolitaine » en novembre 2013. Ce séminaire associe des dizaines de chercheurs, des élus de l'agglomération parisienne ainsi que des représentants du secteur privé. Un livre reprenant des interventions du dernier séminaire est publié en 2014 (Lefèvre, Roseau et Vitale (eds.) 2013).

le 5 décembre 2001, un colloque intitulé « *Paris et les collectivités du cœur de l'Île-de-France : quelles formes de coopérations ?* » est organisé en collaboration avec la Région Île-de-France et illustre les deux aspects de la politique menée (il réunit deux cent élus intéressés par cette nouvelle orientation de la Ville de Paris). Bien que la démarche proposée soit encore peu précise, ce colloque permet de poser les bases d'une nouvelle attitude parisienne, de voir qui est intéressé par la mise en place de nouvelles relations et de commencer à réfléchir collégialement sur une nouvelle façon d'appréhender le territoire de l'agglomération. La réflexion s'engage alors autour de l'idée qu'il y a deux échelles à considérer pour penser la coopération, l'échelle de la proche couronne et l'échelle de la métropole.

La Ville de Paris mobilise ainsi plusieurs experts. Simon Ronai, directeur du cabinet de consultants Orgeco, travaille pour plusieurs mairies communistes pour leur fournir des analyses géopolitiques puis se diversifie. En septembre 2001, il est associé aux travaux de la délégation et doit fournir ses analyses car il est réputé connaître parfaitement la géopolitique de l'Ile-de-France. Le directeur de cabinet de Pierre Mansat explique ainsi que « *dès septembre 2001, on lui a passé un contrat d'assistance à élu et il a produit des notes* »¹²¹. Il est l'auteur de plusieurs articles dans la revue *Hérodote* ayant été utilisés dans les débats comme « Paris-Banlieue : je t'aime, moi non plus » en 2004 qui revient sur l'histoire des relations Paris/Banlieue (Ronai 2004), ou encore de « SDRIF : conflits géopolitiques en Ile-de-France » (Ronai 2007). Il est donc écouté par Pierre Mansat et ses analyses contribuent dans les faits à forger le discours parisien sur l'Ile-de-France. Christian Lefèvre, Professeur en urbanisme à l'Université Paris 12, produit également des études pour la Ville de Paris sur le système de gouvernance de l'Ile-de-France et des comparaisons entre grandes métropoles européennes (Madrid, Berlin, Londres).

La revue *Extramuros*, revue éditée par la Ville de Paris à partir de décembre 2001, se fait le relais de ces travaux et publie plusieurs études relatives aux commandes de la Délégation à la coopération avec les communes limitrophes. Diffusée gratuitement aux élus, aux professionnels et habitants intéressés (jusqu'à 7000 exemplaires), elle présente l'actualité de la coopération territoriale et rend compte de l'expertise de Daniel Béhar, Philippe Estèbe, Annie Fourcault, et tous les experts précédemment cités.

¹²¹ Aurélien Rousseau, entretien du 5 mai 2011.

En tant qu’agences liées à la Ville de Paris et à la Région Ile-de-France, l’APUR et l’IAU IDF jouent par ailleurs un rôle considérable d’expertise dans les enjeux d’aménagement. Les agences d’urbanisme participent d’ailleurs à la promotion de « l’idée métropolitaine » dans les années 1990 alors que la question d’un gouvernement métropolitain commence à émerger après quelques années de décentralisation (Lefèvre 1993). Ces deux agences d’urbanisme sont créées dans les années 1960 dans le contexte de l’aménagement de l’agglomération. L’IAU IDF est créé par Paul Delouvrier en 1960 pour élaborer le schéma directeur de l’Ile-de-France¹²² et est géré par l’Etat jusqu’en 1976, alors que l’APUR est créé pour la Ville de Paris en 1967 pour penser et préparer les politiques locales d’aménagement et de développement. La décentralisation et la modification du système d’acteurs après la décentralisation conduisent ces deux agences à être sensiblement investies des mêmes missions puisque l’agence parisienne a pour territoire d’études Paris et son agglomération. A partir de la décennie 2000, l’IAU IDF fournit des données pour la révision du Schéma directeur¹²³, tandis que l’APUR est mis à contribution dans la politique de coopération de la Ville de Paris pour donner une expertise sur les sujets débattus¹²⁴.

Mais depuis le transfert de l’IAU IDF à la région, de façon assez étonnante au vu des enjeux, il ressort que l’expertise de l’Etat sur l’aménagement de la région-capitale est assez faible : c’est particulièrement visible avec la DATAR (aujourd’hui Délégation interministérielle à l’aménagement du territoire et à l’attractivité régionale, après plusieurs changements d’acronymes), délégation rattachée aux services du Premier ministre¹²⁵. Depuis sa création en 1963, l’organisme promeut une politique de développement des métropoles françaises en dépit d’un développement de Paris : des métropoles d’équilibre dans les années 1960 à la coopération dans les aires métropolitaines en 2003 qui oublie là-encore Paris¹²⁶.

¹²² Appelé IAURP jusqu’en 1976, l’Institut devient l’IAURIF puis l’IAU IDF.

¹²³ Rattaché à l’Etat à sa création, sa gestion est transférée à la Région dans les années 1980 : le Président du Conseil régional en est le président et la Région le finance en grande partie. Il fournit de nombreuses données sur le territoire francilien et travaille en collaboration avec la Préfecture de région, l’INSEE et l’APUR. Il collabore ainsi avec la DRIEA, la DRIHL, la DRIEE ou encore la DRIAF. Par ailleurs, le Préfet est le 1er vice-président de son Conseil d’administration.

¹²⁴ Ces contributions sont consultables sur le site de l’APUR :

<http://www.apur.org/article/conference-metropolitaine-paris-metropole>

¹²⁵ La DATAR pense, prépare et coordonne les politiques publiques d’aménagement du territoire de façon interministérielle au sein de l’Administration centrale.

¹²⁶ Suite à un appel d’offre de coopération, quinze aires métropolitaines sont retenues en 2004 dont l’aire métropolitaine de Lille, la métropole normande, l’espace métropolitain Loire-Bretagne, etc.

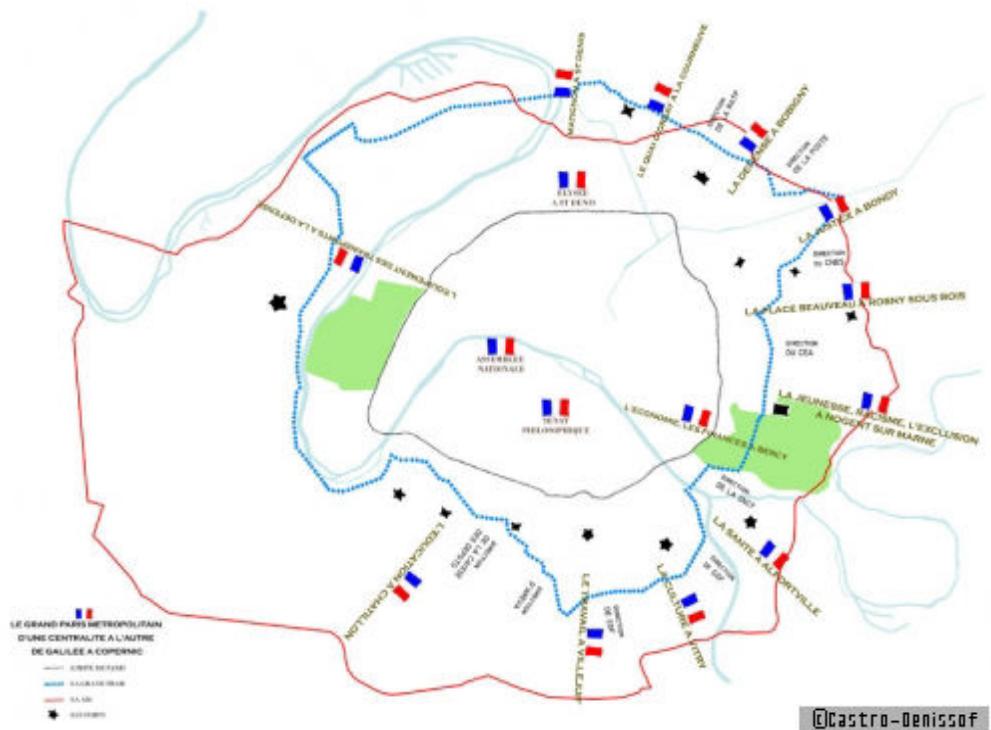
Enfin, plusieurs architectes fournissent une expertise sur l'agglomération parisienne en portant une certaine conception de la ville et de son aménagement. C'est notamment le cas de Yves Lion, Michel Cantal-Dupart, Paul Chemetov ou encore Roland Castro. Il est intéressant de regarder ici l'itinéraire de Roland Castro qui défend dans l'espace public l'idée lefebvrienne de droit à la ville dès les années 1970 et particulièrement dans la décennie 1980. Bien qu'éloigné de la réémergence du débat au début des années 2000, il participe à la consultation internationale d'architecture sur la métropole parisienne qui se tient en 2008-2009. Le droit à la ville est un courant de pensée théorisé par Henri Lefebvre dans les années 1960 (Lefebvre 1968; Lefebvre 1972). Considéré comme une revendication, le droit à la ville contribue à politiser fortement les problèmes urbains : « *la ville devient « très directement un objet politique »*¹²⁷ (Cité dans Costes 2010, p. 183). Roland Castro est proche de ce courant d'idées et revendique avec Banlieues 89, organisée avec Michel Cantal-Dupart, « *le droit à la ville, le droit à l'urbanité* »¹²⁸. Comme l'écrit David Harvey, qui dans ses recherches s'inscrit dans le sillage de Lefebvre, « *le droit à la ville ne se réduit donc pas à un droit d'accès individuel aux ressources incarnées par la ville : c'est un droit à nous changer nous-mêmes en changeant la ville de façon à la rendre plus conforme à notre désir le plus cher* »¹²⁹. Roland Castro est donc militant et engagé pour défendre une forme d'utopie dans la façon de faire la ville. Il propose ainsi de « décentraliser » les Ministères en banlieues, afin de transférer le pouvoir (la défense à Bobigny, la Place Beauvau à Rosny-sous-Bois, l'éducation à Chatillon, etc.).

¹²⁷ LEVY Jacques, *L'espace légitime*, Presses de la FNSP, 1994.

¹²⁸ CASTRO Roland, « Nous l'avions bien dit », *Lumière de la ville*, n°3, p.8-11 (Cité dans Costes 2010, p. 184).

¹²⁹ HARVEY David, « The right of the city », *La Revue internationale des livres et des idées*, n°5, p.34-42 (Cité dans *Ibid.*, p. 190).

Figure 3 - Le Grand Paris de Roland Castro



Les experts du *Grand Paris*, qu'ils soient architectes ou urbanistes, vont appuyer la démarche de coopération parisienne. Après le vote le 1^{er} février 2005 par le Conseil de Paris autorisant la création d'une conférence métropolitaine avec 79 communes de l'agglomération parisienne, la tribune « l'Appel pour un *Grand Paris* », publié le 4 mars 2005 dans *le Nouvel Observateur* soutient l'initiative parisienne, première étape selon eux vers un Atelier de la métropole parisienne, « *espace de documentation, de débats et de confrontations, où pourront se construire et s'affirmer la connaissance et la conscience d'un destin partagé* »¹³⁰.

¹³⁰ Alors que Paris est toujours en lice pour organiser les Jeux Olympiques de 2012, cette tribune soutient la métropole parisienne en pointant du doigt ses atouts mais en soulignant également ses limites. Elle est signée par : Barré François, Burgel Guy, géographe ; Chemetov Paul, grand prix d'architecture ; Fortier Bruno, grand prix de l'urbanisme ; Fourniau Anne, géographe urbaniste ; Girard Edith, architecte ; Girard Olivier, architecte ; Laisney François, urbaniste ; Lévy Albert, architecte et chercheur au CNRS ; Lion Yves, architecte ; Laffoucrière Yves ; Lortie André, architecte ; Mimram Marc, architecte et ingénieur ; Moynot Jean-Louis ; Offner Jean-Marc, directeur du LATTS ; Orfeuil Jean-Pierre, directeur du CRETEIL ; Ousset Bertrand, président de l'Institut français d'urbanisme ; Panerai Philippe, grand prix de l'urbanisme ; Passion Luc ; Peylet Roland ; Rafatdjou Makan, architecte urbaniste ; Robert Jean-Paul, architecte ; Ronai Simon, géographe ; Seban Michel, architecte ; Zoughebi Henriette, présidente du CRT... .

4) Un récit s'impose : la nécessité de la coopération entre maires à l'échelle métropolitaine

A l'issue de cette première phase, il est intéressant de regarder comment l'expression « métropole » s'est imposée dans le langage des maires participant à la démarche parisienne. En effet, l'expression « métropole » devient peu à peu majoritaire dans le langage des élus locaux. Nous avons cherché dans les verbatims de réunions importantes entre maires l'évolution des expressions utilisées pour qualifier le territoire : « zone dense », « métropole », « fait métropolitain », « agglomération », « région capitale ». Les événements choisis sont des moments considérés comme des charnières dans la coopération entre maires : la rencontre du 5 décembre 2001 rassemble plusieurs centaines de maires à la Maison de la RATP (mais tous ne prennent pas la parole) ; les sept séances de la Conférence métropolitaine sont plus intimistes avec quelques dizaines de participants à chaque fois mais rassemblant les élus motivés par la recherche d'une coopération à l'échelle de l'agglomération ; et enfin les Assises de juin 2008 qui rassemblent là encore plusieurs centaines de maires à Saint-Denis pour créer le syndicat Paris Métropole. Les verbatims recensent toutes les interventions lors des débats et leur analyse permet donc d'identifier le poids relatif de chacune des expressions. Or les expressions révèlent une façon de se représenter le territoire : parler de « région capitale », c'est envisager l'ensemble du territoire régional comme étant capitale, c'est-à-dire envisager le territoire régional en lien avec l'ensemble du pays ; utiliser le terme « zone dense », c'est valoriser une lecture du territoire mise en avant par la Ville de Paris et combattue, au moins dans un premier temps, par la Région Ile-de-France¹³¹.

En regardant les chiffres présentés dans le tableau ci-dessous (Figure 4), il ressort que la « métropole » supplante peu à peu « l'agglomération » dans les discours des élus, alors qu'à l'orée de la décennie 2000, c'est cette dernière qui est très majoritairement choisie pour qualifier le territoire, les autres expressions étant quasiment absentes. En 2008, la catégorie « métropole » (« métropole » et « fait métropolitain ») est deux fois plus utilisée que le terme « agglomération »¹³². Le

¹³¹ Dans le rapport effectué par le conseiller régional Jean-Paul Planchou en 2008 sur la gouvernance en Ile-de-France, la spécificité de la « zone dense », du « cœur de l'agglomération » est ainsi reconnue (Planchou 2008).

¹³² L'expression est juridiquement institutionnalisée avec les lois du 16 décembre 2010 et du 27 janvier 2014 qui consacrent les « métropoles ».

deuxième résultat que l'on peut retirer de ces chiffres est une extension du vocabulaire utilisé pour qualifier le territoire. En 2001, un terme domine largement les quatre autres, utilisés de façon marginale ou inexistante. En 2008, les cinq sont utilisés, certes à des niveaux différents. Cela dénote malgré tout une confusion grandissante sur la qualification du territoire. Le langage paraît ici impuissant à procéder à la simplification du réel : sont utilisés comme synonymes des termes aux nuances pourtant variées.

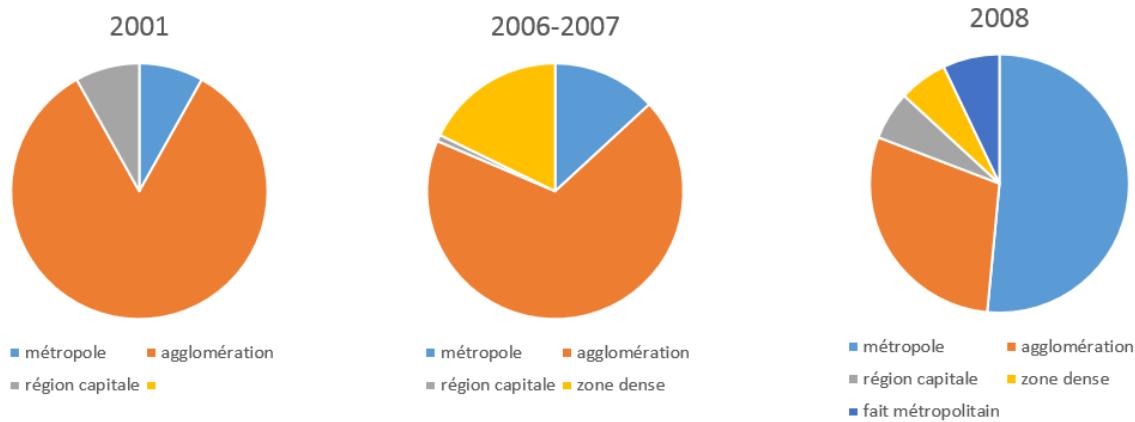
Figure 4 - L'émergence du discours métropolitain. Répartition des expressions « métropole »/ « agglomération »/ « région capitale », en 2001, 2006-2007 et 2008

	« Zone dense »	« Métropole »	« fait métropolitain »	« agglomération » ¹³³	« région capitale »
Rencontre du 5 décembre 2001 à la Maison de la RATP	0	3	0	31	3
2006 – 2007 : Conférence métropolitaine (7 séances)	65	48 : - dont « Paris métropole » = 14	0	250 : - dont « agglomération parisienne » = 50 ¹³⁴ - dont « cœur de l'agglomération » = 39	3
2008 - Assises de la métropole (en juin)	6	51	7	29	6 ¹³⁵

¹³³ 481 occurrences au total du mot « agglomération ». Nous avons soustrait les 90 occurrences pour « communauté d'agglomération » (79) et « communautés d'agglomération » (11), et les 141 occurrences relatives aux « Conférence métropolitaine de l'agglomération parisienne » qui font référence au nom complet de la Conférence métropolitaine.

¹³⁴ « Conférence métropolitaine de l'agglomération parisienne » = 141. Pour obtenir ce chiffre de 50, nous avons donc soustrait aux 191 occurrences de « agglomération parisienne », les 141 occurrences relatives au nom complet de la Conférence métropolitaine.

¹³⁵ Il y a 10 occurrences au total de l'expression « région capitale » mais 4 sont liées au statut de Christian Blanc, Secrétaire d'Etat au développement de la région capitale : nous avons donc choisi de les ignorer.



Ce qui est étonnant dans ce processus d'émergence du discours « métropolitain » comme moteur du désir de coopération chez les élus, c'est l'absence de consensus sur ce à quoi fait référence le « fait métropolitain ». On perçoit que chez nombre d'acteurs, la métropole c'est l'agglomération parisienne, ou l'unité urbaine au sens de l'INSEE (périmètre retenu pour le Syndicat Paris Métropole avec quelques aménagements). Alors que la métropole est considérée par plusieurs chercheurs comme étant l'aire urbaine, toujours au sens de l'INSEE : dans ce cas, la métropole c'est plus ou moins l'Ile-de-France (Lévy 2006 ; Lefèvre 2004). Derrière ces débats sémantiques se cachent en fait des conflits politiques et institutionnels extrêmement lourds au cœur desquels se trouve la Région Ile-de-France (Subra 2012).

Conclusion du chapitre 2

Le problème public *Grand Paris* émerge peu à peu dans la sphère politique dans la première moitié de la décennie 2000 mais est peu présent dans le champ médiatique. Le contexte favorise cette émergence, à la faveur de plusieurs fenêtres d'opportunités qui conduisent à une réflexion renouvelée sur la gouvernance en Ile-de-France et sur son aménagement. La situation économique et sociale marquée par des mutations du système économique francilien et des inégalités territoriales croissantes, le contexte politique au tournant du siècle marqué par un profond renouvellement du système d'acteurs publics dans l'agglomération, la réflexion sur la gouvernance métropolitaine avec les lois sur l'intercommunalité et enfin la révision du schéma d'aménagement régional sont autant de processus qui ouvrent un espace de réflexion sur l'état de l'Ile-de-France, et sur les solutions à apporter aux problèmes identifiés. Dans ce cadre, la

politique de coopération menée par la Ville de Paris à partir de 2001 la place en *leader* de la construction du problème public *Grand Paris* comme un problème de manque de coopération entre élus locaux. Mais l'Etat, en décidant de jouer un rôle de premier plan dans la réflexion et la décision sur l'aménagement du territoire francilien et la réforme de son architecture institutionnelle avec l'inscription du *Grand Paris* sur l'agenda gouvernemental, bouscule le calendrier parisien et permet une montée en puissance du problème du *Grand Paris* : celui-ci va s'orienter vers deux solutions : la mise en place d'un projet urbain, et un changement institutionnel avec la création d'une échelle métropolitaine.

CHAPITRE 3. DE LA MISE SUR AGENDA GOUVERNEMENTAL

DU PROBLEME AUX DECISIONS (2007-2012) :

LA CONSECRATION D'UN PROJET URBAIN

Au printemps 2007, le dossier du *Grand Paris* est dans les mains d'un cercle restreint d'élus locaux. Mais la logique incrémentale de changement par la concertation et la coopération va être bouleversée par une véritable rupture : l'arrivée fracassante d'un nouvel acteur et non des moindres. L'Etat, par le biais du Président de la République, se saisit en effet du dossier en juin 2007. A partir de ce moment, la question du *Grand Paris* va être inscrite définitivement à l'agenda médiatique, puis à l'agenda gouvernemental¹. Les déclarations de Nicolas Sarkozy en 2007 sur la nécessité de repenser l'organisation institutionnelle de la métropole francilienne font en effet réagir l'ensemble de la classe politique francilienne² et mobilisent tous les acteurs des politiques publiques en Ile-de-France. Avec l'établissement d'un calendrier, la prise en main du dossier du *Grand Paris* par l'Etat est réelle. Le Chef de l'Etat déclare vouloir convoquer tout d'abord une « consultation internationale pour l'avenir du Paris métropolitain » en septembre 2007, « Le grand pari(s) de l'agglomération parisienne » : dix équipes pluridisciplinaires associant des grands noms de l'architecture sont choisies parmi les 38 qui postulent. Cette initiative, saluée par certains, taxée de politique des grands travaux par d'autres, se place dans la continuité des projets architecturaux d'importance portés par tous les présidents de la V^e République. Comme l'écrivent Baumgartner et Jones, la mise à l'agenda des problèmes public s'inscrit dans un système d'équilibre ponctué (Baumgartner et Jones 1993, p.1178). Cela signifie que le système politique se définit par une grande stabilité. Les arrangements institutionnels et le système de représentations d'une politique

¹ L'agenda est, d'après la définition de Philippe Garraud, « *le lieu de régulation politique des enjeux collectifs mis en forme en vue d'une action publique (ou d'une abstention)* » (Garraud 1990).

² A gauche, que ce soit à la Région ou à la Ville de Paris, on s'inquiète de cette possible « ingérence » de l'Etat dans un débat qui peinait déjà à obtenir un consensus de la part de ses membres. A droite, on salue une initiative qui montre le volontarisme du chef de l'Etat dans le traitement des problèmes de la métropole.

publiques sont pourtant parfois bousculés par l'apparition d'une nouvelle représentation du problème et/ou par l'apparition de nouveaux acteurs. Ici, la représentation du problème reste la même puisqu'elle porte avant tout sur un enjeu d'aménagement du territoire (si la question de la gouvernance est mobilisée par l'Etat, elle ne se traduit pas par une réelle prise en charge). Mais c'est bien l'arrivée de l'Etat dans le système d'acteurs de l'aménagement qui trouble l'équilibre ponctué du début de la décennie 2000. Une nouvelle représentation du problème Grand Paris se construit donc autour du rôle central de l'Etat dans l'aménagement de la région capitale.

Après une prise en charge de la question du Grand Paris par le Chef de l'Etat (Section 1), la mesure qui permet au dossier du *Grand Paris* de passer à l'étape supérieure est en effet son inscription à l'agenda gouvernemental avec la création d'un secrétariat d'Etat au développement de la « Région capitale » le 18 mars (Section 2). Les travaux de Christian Blanc, menés sans grande concertation aux dires des élus locaux et des architectes, rencontrent beaucoup de critiques. Les élus locaux craignent d'être dépossédés de la dynamique de coopération et le CRIF de perdre la capacité à aménager son territoire (Section 3). La loi du 3 juin 2010 sur le réseau de transport du Grand Paris consacre l'adoption d'un projet de transport en écartant la question institutionnelle (Section 4). Les attentes étaient pourtant grandes, après plusieurs rapports produits sur cette question, notamment les rapports Planchou et Dallier de 2008, et le rapport Balladur de 2009.

Section 1. Le rôle de Nicolas Sarkozy dans la mise à l'agenda gouvernemental du problème « Grand Paris »

Nicolas Sarkozy, à peine deux mois après son arrivée à l'Elysée, annonce en juin 2007 son souhait de repenser l'aménagement et la gouvernance en l'Ile-de-France. Ce projet ambitieux pour la région capitale s'inscrit dans son expérience de représentant local dans le département des Hauts-de-Seine en Ile-de-France (§1). Plusieurs discours dans les premiers mois de sa présidence précisent peu à peu l'ambition présidentielle pour son quinquennat (§2) : ils conduisent à l'inscription du problème du *Grand Paris* à l'agenda médiatique (§3).

§1. Nicolas Sarkozy : un élu francilien intéressé par la question du Grand Paris

Dès septembre 2001, Pierre Mansat et son directeur de cabinet rencontrent à plusieurs reprises Nicolas Sarkozy et Claude Guéant. Il s'agissait pour eux à cette époque de convaincre les élus de droite comme de gauche de la petite couronne parisienne de l'opportunité de se rencontrer pour faire avancer les problèmes d'action publique rencontrés. Nicolas Sarkozy est un élu local implanté dans la banlieue ouest de l'agglomération parisienne où il multiplie les mandats dans toutes les collectivités territoriales existantes³. Sa carrière politique suit un parcours classique de professionnalisation en se construisant un fief dans les Hauts-de-Seine : il est en effet maire Neuilly-sur-Seine de 1983 à 2002, vice-président de 1986 à 1988 et président de 2004 à 2007 du Conseil départemental des Hauts-de-Seine. Il cumule ces fonctions locales avec des mandats parlementaires et des fonctions ministérielles à partir de la fin des années 1980, et des fonctions de direction au sein du RPR puis de l'UMP. En septembre 2001, Nicolas Sarkozy « *avait tout de suite percuté* » les enjeux de coopération entre communes présentés par Pierre Mansat (délégué auprès du Maire de Paris depuis 2001 pour la coopération avec les communes limitrophes de Paris) et son jeune directeur de cabinet Aurélien Rousseau, venus en éclaireurs de la Ville de Paris⁴. La partie était pourtant loin d'être gagnée, les « shadocks » - c'est-à-dire « un tout jeune et un élu coco » - comme le dit lui-même Aurélien Rousseau, n'ayant aucun poids politique pour porter le dossier.

Nicolas Sarkozy devient le premier Président de la 5^{ème} République à avoir été un élu local exclusivement francilien et il ne manque pas de rappeler qu'il maîtrise les enjeux du territoire : « *toute ma vie, j'ai été élu de cette région* » souligne-il lors de son discours fondateur du 26 juin 2007 à Roissy.

³ Il est conseiller municipal de Neuilly-sur-Seine de 1977 à 2007, conseiller général des Hauts-de-Seine (92) de 1985 à 1988 puis de 2004 à 2007, conseiller régional d'Ile-de-France de 1983 à 1988.

⁴ Entretien du 5 mai 2011 avec Aurélien Rousseau, directeur de cabinet de Pierre Mansat de 2001 à 2005. On peut lire également à ce sujet le billet de blog de Pierre Mansat qui revient sur ses rencontres avec Nicolas Sarkozy :

« *Le Maire de Neuilly percut tout de suite [...]. Nous sommes encore loin du Grand-Paris mais le sujet plaît "gouvernance, compétition mondiale, image internationale, nouvelle échelle"... Il le voit essentiellement sous l'angle "expérimentation". On se souvient, on est en 2001 et l'expérimentation en matière de collectivités locales est le dada de l'UMP. Par la suite aucun signe ne sera donné sur le sujet par N. Sarkozy, si ce n'est une rencontre quelques années plus tard, à l'Hôtel de Ville de Paris, avec Claude Guéant* ». MANSAT Pierre, « Mon histoire secrète du Grand Paris [II]. Rencontres avec Nicolas Sarkozy », Blog *La métropole. Un Paris d'avenir*, 5 mars 2008 : <http://www.pierremansat.com/article-16842043.html>.

Biographie 3 - Nicolas Sarkozy

Né en 1955 à Paris, Nicolas Sarkozy est titulaire d'une maîtrise de droit privé, d'un diplôme d'études approfondies (DEA) de sciences politiques, et d'u certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA).

Après quelques fonctions dans le privé en tant qu'avocat (1982-1987), il se lance dans une carrière politique locale dans les Hauts-de-Seine, d'abord comme conseiller municipal (1977-83), maire (1983-2002) puis adjoint au maire (2002-07) de Neuilly-sur-Seine. Il s'implique également au sein du Conseil départemental des Hauts-de-Seine, comme conseiller départemental (1985-88 et 2004-07), membre du bureau et vice-président (1985-88), président (2004-07) du Conseil départemental des Hauts-de-Seine. Il est par ailleurs conseiller régional d'Ile-de-France (1983-88).

Il mène également une carrière politique nationale. Il est élu député RPR (droite) des Hauts-de-Seine le 5 juin 1988, réélu le 21 mars 1993 mais il cède son siège à Charles Ceccaldi-Raynaud suite à son entrée au gouvernement. Il est en effet nommé ministre du Budget et porte-parole du gouvernement (1993-95), chargé d'exercer les fonctions du Ministre de la Communication (1994). Il est réélu à nouveau député en 25 septembre 1995, en mai 1997 puis le 9 juin 2002 en tant que député UMP (droite). Il cède son siège à Joëlle Ceccaldi-Raynaud (2002) lorsqu'il est nommé ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales (2002-04). Il devient ensuite ministre d'Etat, Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie (2004), Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire (2005-07), et enfin président de la République (2007-2012).

Il est élu le 13 juin 1999 au Parlement européen (liste l'Union pour l'Europe) mais il cède son siège à Brice Hortefeux.

Il s'investit dans des fonctions exécutives partisanes au sein du parti de droite. Au RPR, il est membre du comité central (1977), délégué national des jeunes (1978-79), secrétaire national, chargé de l'animation, formation et jeunesse (1988-90), secrétaire général adjoint (1990-93), membre du bureau politique (1995), coordonnateur de la direction collégiale et porte parole (1997-98), secrétaire général puis Président par intérim du RPR (1998-99), président du comité départemental des Hauts-de-Seine (2000)). Il est ensuite président de l'UMP (Union pour la majorité présidentielle devenue Union pour un mouvement populaire) (2004-07 et depuis 2014).

Il est membre du Conseil constitutionnel depuis 2012, administrateur de l'Etablissement public pour l'aménagement de La Défense (EPAD) (2004-07).

§2. Des discours fondateurs qui inscrivent le « Grand Paris » à l'agenda gouvernemental

Dans les premiers mois de sa présidence, et alors que la démarche parisienne de concertation entre élus demeure encore assez confidentielle, Nicolas Sarkozy fait une série de déclarations sur l'aménagement de l'agglomération parisienne et sur la nécessité de repenser l'organisation institutionnelle en Ile-de-France à cette fin.

Dans un discours devant les élus parisiens le 24 mai 2007 à l'Hôtel de Ville de Paris⁵, il explique que le rayonnement de Paris dans le monde passe nécessairement

⁵ Une tradition républicaine veut que tout président de la république nouvellement élu vienne faire un discours devant les élus parisiens à l'Hôtel de ville après son investiture (le 16 mai 2007 en l'occurrence).

par « *l'aide et le soutien puissant de l'Etat* » et assure aux élus parisiens que l'Etat sera à leurs côtés⁶.

Mais c'est un discours prononcé le 26 juin 2007 à l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle pour l'inauguration d'un terminal⁷ qui permet au dossier du *Grand Paris* de faire irruption de manière fracassante dans l'espace public et de lancer un processus qui va happener peu à peu toutes les institutions publiques et les acteurs privés en Ile-de-France. Il consacre en effet un tiers du discours à expliquer pourquoi et comment l'Etat doit prendre en charge la question de l'aménagement de l'Ile-de-France. Le 17 septembre suivant, il renouvelle lors de l'inauguration de la Cité de l'Architecture et du Patrimoine à Paris sa volonté de prendre à bras le corps les problèmes qui affectent la région capitale en lançant une consultation d'architectes. Enfin, en janvier 2008, il déclare devant la presse à Paris que la question de la ville est une question de civilisation dont le projet du *Grand Paris* doit être l'expression.

Ces discours, en révélant la nature de la volonté présidentielle, constituent en quelque sorte une feuille de route du projet du *Grand Paris* qui en est alors aux premiers balbutiements. Ils montrent le rôle central de Paris pour la France (1), l'intérêt de concilier aménagement du territoire et réorganisation institutionnelle (2), la place que doit avoir l'Etat en matière d'aménagement en Ile-de-France (3) et le rôle majeur de l'architecture (4).

1) Conscience du rôle de Paris en tant que région capitale pour la France

Ces discours montrent tout d'abord la prise de conscience par le Président de la République que la situation économique de la région parisienne est primordiale pour la France. A rebours du discours de l'après-guerre dont « *Paris et le désert français* » constitue l'armature, il insiste sur la nécessité de prendre en compte les problèmes qui touchent la capitale pour améliorer, certes les conditions de vie des habitants de la

⁶ Ce discours a été filmé par une journaliste de Dailymotion et outre les réactions amusées, intéressées, ou perplexes de Bertrand Delanoë au discours du Chef de l'Etat, on peut remarquer l'ambiance d'écoute polie mais distante des élus :

http://www.dailymotion.com/video/x22sad_visite-de-nicolas-sarkozy-a-bertran_politics

⁷ Accompagné du Ministre de l'Ecologie, de la ministre de l'Economie, et du Secrétaire d'Etat aux transports, il prononce une allocution visant à donner un programme d'action pour les infrastructures de transport (transport aérien, fret ferroviaire, ports et transports publics) et l'aménagement du territoire, pour les cinq ans à venir. TREVIDIC Bruno, « Nicolas Sarkozy dévoile sa politique pour les infrastructures de transport », *Les Echos*, n° 19948, 27 juin 2007, p. 29.

région, mais plus généralement la situation économique du pays. L’Île-de-France est considérée comme étant la locomotive économique de la France et ses problèmes structurels doivent être traités sans attendre⁸. Car si la situation économique et sociale de l’Île-de-France est mauvaise, c’est tout le pays qui en pâtit. Or, le Président constate que « *la situation de l’agglomération parisienne est devenue inacceptable* » et juge insupportable « *la dureté de la vie qu’elle impose à un trop grand nombre de ses habitants* » et « *les coûts humains, écologiques, sociaux qu’engendrent ses dysfonctionnements* »⁹. Dans le discours du 26 juin, Nicolas Sarkozy identifie en effet deux enjeux majeurs pour l’Île-de-France : la cohésion et la croissance. « *Retrouver la cohésion, c'est simplement reconstruire une ville équilibrée à partir d'une agglomération en voie d'éclatement* ». Retrouver la cohésion passe par une solution au problème du logement qui allonge les temps de transport domicile/travail, à l’enclavement de certains quartiers (politique de la ville), gestion des voies routières - le périphérique en premier lieu- qui constituent des barrières. « *Il faut aussi une ambition de croissance* » ajoute-t-il. Retrouver la croissance passe par donner des moyens pour la recherche, favoriser la finance, par la densification en construisant des tours. C’est parce que « *Paris doit retrouver sa vitalité, son rayonnement, son attractivité, sa créativité, Paris doit redevenir pour le monde entier le symbole d'un art de vivre, de la plus belle ville du monde* » que le Président estime indispensable son intervention¹⁰. Le *Grand Paris*, comme projet urbain, est avant tout un projet d’intérêt national.

2) *Lier réponses structurelles et réorganisation institutionnelle*

Dans ses discours, Nicolas Sarkozy fait un lien entre les solutions aux problèmes structurels en Île-de-France et la réforme de l’organisation des pouvoirs. Mais son discours évolue sur la nécessité de réformer l’architecture institutionnelle. En effet, lors de son discours du 26 juin 2007, il souhaite agir dans quatre domaines, « *quatre leviers de changement* » : les « *infrastructures* » (grands projets de transports en

⁸ Il déclare ainsi le 26 juin 2007 : « *Quand j'étais ministre de l'Aménagement du Territoire [Nicolas Sarkozy est ministre de l’Intérieur et de l’aménagement du territoire de 2005 à 2007], je n'ai jamais voulu mélanger l'ambition essentielle de créer des métropoles fortes en province, et l'ambition inavouable de provincialiser l’Île-de-France. Il n'y aura pas de France forte et ambitieuse si l’Île-de-France se recroqueville sur elle-même.* »

⁹ Déclaration et conférence de presse du 8 janvier 2008.

¹⁰ Déclaration du 8 janvier 2008.

commun comme le Métrophérique qui relie les terminus des lignes de métro parisiennes, ou encore Charles de Gaulle Express qui relie Paris à l'aéroport du même nom), « l'urbanisme » (densité, logements, aménagement), « l'attractivité dans tous les domaines » (recherche et enseignement supérieur avec l'idée d'un campus à Saclay)¹¹, et « *l'organisation des pouvoirs* ». En rappelant ainsi que « *Paris est la seule agglomération de France à ne pas avoir de communauté urbaine* », que « *le Grand Paris, la grande métropole que constitue l'agglomération parisienne, qui doit être considérée dans sa globalité parce qu'elle forme un tout* »¹², le Président de la République associe clairement réorganisation institutionnelle de l'agglomération parisienne et enjeux d'aménagement du territoire (transports, développement économique, logement), dans la lignée des débats tenus dans les années précédentes. C'est parce qu'il y a millefeuille territorial que l'action publique est inefficace et ne réussit pas à répondre aux enjeux. Cependant, malgré l'ambition initiale de s'attaquer à l'organisation des pouvoirs, le Président décide dans un revirement de position de laisser ce chantier politiquement risqué de côté. En effet, la création d'une intercommunalité pour l'agglomération parisienne, en 2007, est politiquement impensable pour la droite en 2007 pour des raisons électorales : quel que soit son périmètre, elle serait gouvernée par la gauche.

Le président dit ainsi mettre de côté la réforme institutionnelle pour mettre l'accent sur une réflexion « *sous l'angle de l'urbanisme, sous l'angle de l'architecture, de la sociabilité, de la convivialité, de la qualité de vie, de la place de l'homme dans la ville* ». C'est une hiérarchie des enjeux qui est ici révélée : d'abord l'urbanisme, les projets architecturaux, et ensuite la réforme institutionnelle. Il s'agit là d'une rupture avec les discours qui prévalaient jusque-là, liant problèmes structurels à l'obsolescence et la complexité de l'architecture institutionnelle.

Le Président de la République dresse ainsi un constat et des objectifs qui vont orienter ses décisions futures. Avec un élément central : le rôle politique majeur de l'Etat dans l'aménagement de l'Ile-de-France.

¹¹ Il poursuit : « *Moi, je veux en France les meilleures universités du monde. Je veux que chaque université puisse avoir un campus. Je veux que chaque université soit une zone franche pour que les étudiants de cette université qui veulent monter leur entreprise puissent la monter sur le campus de l'université comme dans les grandes universités du monde* ». S'inspirant des campus anglo-saxons, il fait référence au grand plan de réforme de l'enseignement supérieur mis en œuvre par la ministre Valérie Pécresse qui donne lieu à la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, dite loi LRU d'août 2007.

¹² Déclaration du 8 janvier 2008.

3) L'Etat comme pilote : l'importance de la volonté politique

Pour résoudre ces problèmes, le Président insiste sur sa volonté de voir l'Etat affirmer son rôle de pilote dans le domaine de l'aménagement du territoire en Ile-de-France et ne pas laisser le leadership en la matière aux élus locaux et surtout à la Région Ile-de-France en pleine révision de son schéma d'aménagement, le SDRIF. Auparavant domaine de compétence de l'Etat, l'élaboration de ce document d'urbanisme a été transférée à la Région Ile-de-France par la loi du 4 février 1995¹³. En 2004, celle-ci décide de réviser le précédent schéma datant de 1994.

C'est donc parallèlement à cette procédure de mise en révision du Schéma directeur, menée pour la première fois par la collectivité territoriale régionale, que le Président de la République se saisit de cette question d'aménagement. Il reconnaît certes que « *c'est une mission qui revient bien sûr au conseil régional, qui n'a plus la même place en 2007 qu'en 1965* »¹⁴. Il affirme ne pas minimiser le rôle des élus locaux, en rappelant qu'il a été lui-même élu local pendant plusieurs années¹⁵, et ne cesse pourtant de critiquer le manque d'ambition et de volonté politique des acteurs de l'aménagement du territoire dans les dernières décennies. Dans discours du 26 juin, il souligne ainsi le manque d'ambition du SDRIF pour répondre aux défis que doit relever la région en ce début de 21^{ème} siècle, lorsqu'il parle de l'importance des grands projets en matière d'infrastructures : « *cela [les grands projets d'infrastructures] me semble plus ambitieux et plus important que de raisonner sur la carte orange*¹⁶ *gratuite pour nos compatriotes qui sont au RMI. Il vaut mieux investir pour qu'ils aient un emploi, qu'ils quittent le RMI plutôt que de les enserrer dans une politique d'assistance. Parce que, lorsque l'on est au RMI, même lorsque l'on a le transport gratuit, on n'est pas très*

¹³ Loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

¹⁴ En matière d'aménagement du territoire, l'Etat transfère par ailleurs la gestion du réseau de transport francilien dans le cadre du STIF (Syndicat des transports d'Ile-de-France) au Conseil régional en 2006. Plus généralement, les collectivités territoriales d'Ile-de-France bénéficient comme les autres des transferts de compétences issus de l'acte I et de l'acte II de la décentralisation, avec quelques aménagements toutefois.

¹⁵ Dans son discours du 17 septembre 2007, il rappelle ainsi : « *naturellement, je ne veux pas contester les responsabilités de tous les maires -- j'ai été maire pendant vingt ans* ».

¹⁶ Gérée par le STIF (Syndicat des Transports d'Ile-de-France, présidé par le Président du Conseil régional), la carte orange, progressivement remplacée par le passe Navigo à partir de 2001, est une carte de transport en commun, disponible pour les zones 1 à 5 de l'Ile-de-France. Après deux années de tractations politiques au Conseil régional, elle devient gratuite en 2006 pour les personnes à faibles ressources habitant en Ile-de-France (bénéficiaires du RMI puis du RSA notamment).

heureux ». Ce manque d'ambition est par ailleurs pointé du doigt par François Ascher, urbaniste de renom, ce qui légitime la position du Chef de l'Etat¹⁷.

Il explique également ne pas souhaiter que le SDRIF soit voté avant d'avoir « *adopté une stratégie efficace dans [les] domaines* » que nous avons mentionné plus haut (infrastructures, urbanisme, attractivité dans tous les domaines, et organisation des pouvoirs). Si la contestation des mesures présentées dans le SDRIF sur les infrastructures, l'urbanisme et le développement économique peuvent être légitimement discutées, autant il n'appartient pas au Conseil régional de repenser l'organisation des pouvoirs. Ces propos illustrent le peu de confiance que le Président a dans les élus locaux pour trouver des réponses à la hauteur des enjeux.

Par opposition, il insiste donc sur sa volonté politique et son ambition, utilisant à sept reprises le terme *ambition* dans son premier discours à Roissy. C'est même une question de *devoir*¹⁸. Il faut en effet adopter *une stratégie efficace*¹⁹ : et c'est à l'Etat de porter cette stratégie, et non aux élus locaux. Il inscrit alors la question du *Grand Paris*, entendue au sens d'une définition d'une stratégie pour l'Ile-de-France, à l'agenda gouvernemental. Il demande en effet aux administrations concernées par les enjeux évoqués de se mobiliser « *dès l'automne 2007 sous l'œil attentif du Gouvernement pour préparer les propositions d'actions nécessaires* » et annonce la tenue d'un comité interministériel d'aménagement du territoire dédié à l'Ile-de-France fin 2008. Cette annonce constitue une remise en cause directe de la compétence du Conseil régional en matière de révision du SDRIF puisque le comité interministériel serait chargé d'*« adopter ce nouveau plan stratégique et le schéma directeur correspondant, ainsi que les textes législatifs et réglementaires nécessaires*»²⁰. Mais ce comité interministériel ne se mettra jamais en place, car c'est une autre option qui est choisie.

¹⁷ « *Le projet de schéma directeur de la région Île-de-France ne propose pas véritablement un schéma directeur. C'est une sorte de plan-catalogue, qui met en évidence beaucoup de besoins, qui propose de multiples solutions, mais qui ne hiérarchise pas les urgences, qui n'arbitre pas véritablement entre les diverses options, et qui ne propose pas de réelles stratégies* »,

ASCHER François, 2007, « Les non-choix du SDRIF en font un catalogue, mais pas un projet stratégique », *Pouvoirs locaux*, vol. 73, n° 2, p. 57.

Cette citation de François Ascher est reprise dans le rapport d'information de Philippe Dallier pour le Sénat en avril 2008, appuyant l'idée d'une nécessaire intervention de l'Etat dans l'aménagement de l'agglomération parisienne (Dallier 2008).

¹⁸ « *C'est mon devoir de porter cette idée* », déclare-t-il dans son discours du 17 septembre 2007.

¹⁹ Discours du 26 juin 2007.

²⁰ Discours du 26 juin 2007.

Ce point, parmi bien d'autres, met en exergue la logique d'un « Etat stratège ». Car « *l'État peut-il se priver d'avoir un projet, une stratégie pour la région économiquement la plus puissante d'Europe, qui produit 28% de la richesse nationale de notre pays ? Je ne le pense pas* »²¹. Le modèle de l'Etat stratège²² construit par Philippe Bezes (Bezes 2005, p. 433) comporte trois composantes. Tout d'abord, les fonctions de stratégie, de pilotage et de contrôle doivent être clairement séparées des fonctions opérationnelles de mise en œuvre et d'exécution. Ensuite, l'Etat stratège repose sur la constitution « *d'unités administratives autonomes* » (comme des agences) rassemblées par une politique publique sectorielle donnée : on assiste ainsi à une fragmentation des grandes bureaucraties verticales (les ministères). Enfin, l'administration hiérarchisée est transformée par l'autonomie plus grande laissée aux fonctionnaires mettant en œuvre les décisions publiques (objectifs et résultats à atteindre dans des « contrats »). C'est la première de ces caractéristiques qui transparaît dans les discours du Chef de l'Etat. C'est à l'Etat de penser la stratégie nécessaire pour répondre aux enjeux en Ile-de-France, et aux élus locaux de mettre en œuvre le plan général adopté (Bezes 2005). Ce rôle de pilote, de stratège, ne peut s'appuyer que sur une volonté politique forte. Or, pour Nicolas Sarkozy, ce sont la volonté politique et « *une vision coordonnée de l'organisation urbaine, appuyée sur les pouvoirs nécessaires pour la mettre en œuvre* »²³ qui ont fait défaut jusque-là. Il se montre donc déterminé à agir dans cette voie : « *Je ne laisserai pas ce projet s'enliser. Je ne laisserai personne le bloquer*²⁴ ».

Cette contestation du manque d'ambition du SDRIF par le Chef de l'Etat n'est pas dépourvue de visées politiques. Il est en effet président du Conseil départemental des Hauts-de-Seine et maire de Neuilly jusqu'en mai 2007, et préside à ce titre les délibérations sur le SDRIF au sein de l'instance départementale. Ses interventions dans les premiers mois du quinquennat ont aussi pour objectif de porter des projets

²¹ Discours du 26 juin 2007.

²² Philippe Bezes rappelle que l'expression vient du titre d'un rapport du Commissariat général du Plan de 1993 : « Pour un État stratège garant de l'intérêt général », rapport de la Commission « Etat, Administration et services publics de l'an 2000 » présidée par ... Christian Blanc ! Ce dernier montre ainsi une certaine constance, de ses positions affirmées dans les rapports administratifs, à son action au sein du Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale dès 2008 (Blanc 1993).

²³ Discours du 26 juin 2007.

²⁴ Déclaration et conférence de presse du 8 janvier 2008.

favorables aux Hauts-de-Seine et non pris en compte par la majorité de gauche du Conseil régional²⁵.

4) Le rôle majeur de l'architecture pour renouveler la ville

En posant la question « *quelles traces allons-nous laisser ?* »²⁶ aux architectes, il inscrit son ambition dans le sillon tracé par ses prédécesseurs des grands travaux parisiens²⁷. Il donne un rôle-clé à l'architecture comme moteur du changement dans les villes et comme vitrine de la modernité de la France. D'un modeste « *il faut que l'on repense la ville* » prononcé le 26 juin, on aboutit à la ville considérée comme enjeu de civilisation le 8 janvier 2008²⁸. Le *Grand Paris* devient « *le laboratoire de la modernité urbaine* », « *l'occasion de remettre la France au premier rang en matière d'urbanisme et d'architecture* ». L'architecture est le vecteur de la promotion de la *politique de civilisation*, expression issue d'un ouvrage d'Edgar Morin et Sami Naïr « Pour une politique de civilisation »²⁹. La politique de civilisation, présentée lors de ses vœux aux Français le 31 décembre 2007 et explicitée dans sa déclaration du 8 janvier 2008, doit permettre de « *remettre l'homme au cœur de la politique* », en rétablissant « *des normes, des critères, des repères* ».

Cette ambition présidentielle s'inscrit dès lors dans le long terme. Rappelant la vision qui avait habité les réformateurs de l'aménagement et de l'architecture

²⁵ Le Conseil départemental des Hauts-de-Seine, présidé jusqu'en mai 2007 par Nicolas Sarkozy, rend un avis défavorable sur le SDRIF en juillet 2007 car le texte est jugé « fragile sur le plan juridique » et « fondamentalement inacceptable ». Il souhaite voir le chantier de l'enfouissement de l'avenue Charles-de-Gaulle à Neuilly-sur-Seine, l'un des axes routiers les plus empruntés d'Europe, intégré dans le SDRIF. Tout comme le plan pour la Défense, écarté par la gauche régionale au nom du rééquilibrage est-ouest.
JEROME Béatrice, « Les Hauts-de-Seine jugent ‘inacceptable’ le plan d’aménagement de M. Huchon », *Le Monde*, 28 juin 2007.

²⁶ LELOUP Michèle, « Sarkozy et les architectes », *L'Express*, 18 septembre 2007.

²⁷ Voir à ce propos la thèse de Valérie Devillard sur le rôle politique des grands travaux dans les années 1980 (Devillard 1999) et l'article de Philippe Urfalino sur le même sujet (Urfalino 1994).

²⁸ Il affirme ainsi : « *Le problème de la ville, je veux le poser en 2008, non comme un simple problème de gestion mais comme une question de civilisation. (...) Quelle ville devons-nous nous efforcer de construire en ce début de XXIe siècle ?* »

²⁹ MORIN Edgar et NAÏR Sami, *Pour une politique de civilisation*, Editions Arléa, 1997. Les deux auteurs ont peu apprécié de voir leurs travaux repris par un Président dont ils ont jugé l'action en contradiction avec leurs thèses. Sami Naïr a ainsi écrit un livre en réaction à cette récupération de leurs travaux : NAÏR Sami, *Un détournement : Nicolas Sarkozy et la « politique de civilisation »*, Gallimard, 2008, 144 p.

institutionnelle dans les années 1960³⁰, Nicolas Sarkozy souhaite que la stratégie retenue pour l'Ile-de-France prenne en compte le temps long : « *on est là pour penser à notre pays, à vingt ans, à trente ans, à quarante ans* » dit-il le 26 juin 2007. Il dit à nouveau le 17 septembre 2007 que « *la question pour nous n'est pas de penser les six mois qui viennent mais le siècle qui s'ouvre* » et renouvelle son souhait d'un « *diagnostic prospectif, urbanistique et paysager, sur le grand Paris à l'horizon de vingt, trente voire quarante ans* ».

C'est dans cet objectif qu'il annonce la création d'une consultation de 8 à 10 agences d'architectes, pour moitié françaises, pour moitié étrangères, chargées d'établir ce diagnostic. Il ménage les susceptibilités des élus locaux en indiquant que cette initiative sera menée en concertation avec les collectivités territoriales et d'abord avec la Ville de Paris. Cette consultation suscite un grand intérêt chez les architectes et les urbanistes qui y voient l'occasion de redonner un nouveau souffle à une ville accusée de se « muséifier »³¹. L'appel d'offre pour la consultation « Le grand pari de l'agglomération parisienne » est effectivement ouvert le 27 décembre 2007 par l'EMOC, l'Etablissement public de Maîtrise d'Ouvrage des travaux Culturels, rattaché au Ministère de la Culture³². Différent d'un concours d'architecture, cet appel d'offre n'a pas pour objectif la sélection d'une équipe victorieuse mais plutôt l'émulation d'équipes dont les travaux seraient complémentaires. Dès juin 2008, chaque équipe travaille pour répondre aux deux thèmes proposés, « la métropole du 21^{ème} siècle de l'après-Kyoto » et « le diagnostic prospectif de l'agglomération parisienne », c'est-à-dire proposer une vision, une pensée de ce que pourrait être une métropole de taille mondiale qui répond aux défis énergétiques (et notamment limiter l'émission de gaz à effets de serre), environnementaux, économiques, culturels et sociaux en ce début de siècle. Dix équipes sur une quarantaine de candidates sont finalement sélectionnées dont quatre étrangères. Pluridisciplinaires, elles rassemblent autour de grands noms de l'architecture et de l'urbanisme des géographes, des ingénieurs, des paysagistes, des peintres, des poètes ou encore des sociologues et s'appuient sur des écoles

³⁰ Discours du 17 septembre 2007 : « *Mais regardez ce qui s'est passé de grand il y a cinquante ou soixante ans. Ils n'ont pas eu peur d'envisager l'avenir* ». Discours du 26 juin : « *Quand vous voyez ce que nos prédecesseurs ont fait, on n'est pas simplement là pour gérer à la petite semaine* ».

³¹ Voir l'éditorial du Figaro : « Paris, la belle endormie », *Le Figaro*, 25 octobre 2007. Et la réponse de Bertrand Delanoë : « Non, Paris n'est pas « une belle endormie » », *Le Figaro*, 8 novembre 2007.

³² La consultation est rattachée au Programme interdisciplinaire de recherche sur « L'architecture de la grande échelle » du ministère de la Culture, en partenariat avec le ministère de l'Ecologie, du développement et de l'aménagement durables, depuis 2006. C'est Eric Langereau, du Ministère de la culture, qui est chargé de concevoir et d'organiser cette consultation.

d'architecture et des universités³³. Elles perçoivent une rémunération de 200.000 euros TTC pour leur contribution, financée par l'Etat, la Ville de Paris (qui rajoute 40 000 euros) et la Région Ile-de-France³⁴. Le calendrier prévu initialement, serré au vu des enjeux, est finalement un peu étendu, pour des raisons juridiques notamment³⁵. Ces dix équipes ont rendu des dizaines de propositions dans 6000 pages de travaux ! Deux comités ont été créés pour encadrer la démarche : un comité de pilotage avec l'Etat, la ville de Paris, la région Ile-de-France et l'Association des Maires d'Ile-de-France (AMIF), et un comité scientifique de 23 personnes, coprésidé par un architecte et un géographe, Paul Chemetov et Michel Lussault.

Ces travaux ont ensuite été présentés aux acteurs du débat sur le *Grand Paris* par les 10 équipes : le 12 mars au Conseil économique et social avec le comité de pilotage et le conseil scientifique, le 13 mars au Président de la République, le 17 mars aux habitants dans un débat à la Cité de l'Architecture et du patrimoine, et enfin le 30 mars 2009 aux collectivités membres du Syndicat Paris Métropole. Toute la démarche est encadrée par le souci de mettre en relation l'expertise des équipes et les acteurs opérationnels qui ont besoin de cette expertise, en premier lieu les décideurs publics.

Les principales propositions ont été présentées au grand public dans l'exposition « Le Grand pari (s) » à la Cité de l'Architecture et du Patrimoine (Palais de Chaillot de Paris) d'avril à novembre 2009³⁶. Celle-ci a été inaugurée par le Chef de l'Etat le 29

³³ Les 10 équipes comportent plusieurs « grands noms » de l'architecture française et plusieurs habitués des débats franciliens. Agence Grumbach & associés / Antoine Grumbach (France), Atelier Castro Denissof Casi / Roland Castro (France), Atelier Christian de Portzamparc / Christian de Portzamparc, AUC /Djamel Klouche (France), Groupe Descartes / Yves Lion (France), LIN/Finn Geipel (Allemagne), MVRDV / Winy Maas (Pays-Bas), Nouvel Duthilleul Cantal Dupart /Jean Nouvel (France), Rogers Stirk Harbours & Partners /Richard Rogers (Royaume-Uni), Studio 09/ Bernardo Secchi (Italie).

Roland Castro, Jean Nouvel, Yves Lion et Christian de Portzamparc ont ainsi participé aux débats franciliens depuis les années 1980, comme nous l'avons montré dans le rappel historique du Grand Paris.

³⁴ La Ville de Paris a rapidement soutenu l'initiative étatique, s'enthousiasmant de la portée potentielle de ces projets pour l'agglomération parisienne. Pierre Mansat, adjoint au maire de Paris PCF en charge des relations avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France explique ainsi : «Les élus se sont appropriés tous ces travaux remarquables. Nous vivons un moment qui a un caractère historique marqué». FORRAY Jean-Baptiste, « Grand Paris : Paris Métropole défend les travaux des architectes », *La Gazette des communes*, 31 mars 2009. Le Conseil régional, dont les relations avec le gouvernement sont plus tendues en raison des désaccords autour de la révision du SDRIF et des travaux de Christian Blanc à partir de mars 2008, tarde à soutenir la consultation internationale.

³⁵ La consultation internationale a été annulée par l'EMOC en mars suite à une incertitude juridique et immédiatement relancée. L'EMOC a préféré prévenir les procédures en contentieux. Car même si les enjeux financiers de l'appel d'offre n'étaient pas très importants, l'EMOC reconnaît que « la consultation est très exposée ». A lire dans VINCENDON Sybille, « Faux départ pour le Grand Paris », *Libération*, 14 mars 2008.

³⁶ Un livre réalisé par l'APUR reprend ces principales propositions de façon synthétique : ATELIER PARISIEN D'URBANISME, *Une petite synthèse du Grand pari(s)*, Paris projet, 136 p. Ou pour une synthèse encore plus synthétique (!), l'analyse du journaliste Frédéric Edelmann qui reprend brièvement les principaux intérêts des 10 projets : EDELMANN Frédéric, « Dix façons de voir Paris en grand », *Le Monde*, 12 mars 2009.

avril 2009 qui a à cette occasion présenté le projet urbain préparé par son ministre³⁷. L'exposition a nécessité un important travail de simplification pour rendre compréhensible les projets par tous ses visiteurs. Chaque équipe dispose d'une immense boîte à l'intérieur de laquelle le visiteur peut entrer : «*Nous voulions créer une immersion dans chaque projet et ne pas favoriser le zapping*», explique Francis Rambert, directeur de la Cité³⁸. Chacune de ces boîtes contient des cartes, des écrans, des maquettes, des extraits des projets qui doivent simplement donner l'économie du projet élaboré. Parmi plusieurs propositions marquantes, une proposition de l'équipe Grumbach est très relayée dans les médias : le Havre comme port maritime de Paris avec une liaison Paris/Le Havre en TGV. A ce propos, Jean Nouvel note avec humour sinon consternation que cette proposition bien que largement relayée dans les médias, a aussi été mal comprise par les journalistes qui ont présenté la métropole parisienne jusqu'au Havre en longeant la Seine (ce qui de fait contredirait les objectifs de lutte contre l'étalement urbain et de réduction des gaz à effet de serre)³⁹.

Biographie 4 - Jean Nouvel

Jean Nouvel est un architecte, impliqué dans les débats sur l'aménagement de la région-capitale. Né en 1945 à Fumel (Lot-et-Garonne), il est diplômé de l'Ecole nationale supérieure des beaux-arts. Il est architecte à Paris depuis 1966 (assistant de Claude Parent et Paul Virilio (1966-70), associé avec François Seigneur (1970-72) puis avec François Seigneur et Gilbert Lézènes (1972-81), associé avec Gilbert Lézènes et Pierre Soria (1981-84), cofondateur de la société Jean Nouvel et Associés (1984-89), Fondateur de JNEC (1989-94) puis des Ateliers Jean Nouvel (1994), Président (2013-14) puis Associé depuis 2014 des Ateliers Jean Nouvel).

Un certain nombre de ses œuvres sont devenues célèbres et lui ont assuré une reconnaissance internationale. Parmi elles : l'Institut du monde arabe à Paris (1987, Equerre d'argent 1987, prix Aga Khan 1989), l'Opéra de Lyon (1993, Equerre d'argent 1993), la Fondation Cartier à Paris (1994), le centre de culture et de congrès de Lucerne (Suisse, 1998, Prix international d'architecture Francesco Borromini 2001), le Musée de la publicité au Louvre (1999), Torre Agbar à Barcelone (Espagne) (2003, International Highrise Award 2006), Musée des Arts premiers à Paris (2006).

Cofondateur du Syndicat d'architecture (1978), Fondateur de la section architecture à la Biennale de Paris (1980)

Bien que très différents, les travaux exposés ont plusieurs points communs : partir de ce qui existe déjà pour le transformer, le rénover, l'améliorer et lutter ainsi contre

³⁷ Ce projet est analysé dans la section suivante.

³⁸ VINCENDON Sybille, « La ville de demain expliquée sans jargon », *Libération.fr*, 29 avril 2009.

³⁹ Il écrit ainsi : « *Ce que la presse retient c'est l'axe de développement urbain et territorial Paris-Le Havre. Le Havre est cher à mon cœur et occupe mon esprit par d'importants projets, renforcer la notion de port avancé de Paris est pertinente, la liaison rapide souhaitable, mais urbaniser la vallée de la Seine entre les deux villes est à la fois une idée comique - Ferdinand Lop parlait de prolonger le boulevard Saint-Michel jusqu'à la mer - et une idée tragique : pour limiter l'émission des gaz à effet de serre, la métropole ne doit plus s'étendre, les transports doivent se concentrer, la densité doit être renforcée sur les gares d'interconnexions* ». NOUVEL Jean, « Le projet du Grand Paris est menacé de s'enliser dans la confusion », *Le Monde*, 21 octobre 2009.

l'étalement urbain (il ne s'agit pas de créer une ville du néant comme Brasilia par Costa et Niemeyer ou encore Chandigarh en Inde par Le Corbusier) ; donner plus de place à la nature dans la ville (plus de forêts, développement de l'agriculture de proximité, toitures végétalisées des immeubles). Un membre du comité scientifique de la consultation estime que « *l'utopie n'est plus de ce monde* » car il n'y a plus de place pour la ville-ideale. Il ajoute que « *jamais une réflexion aussi complexe n'a été conduite sur la ville à une telle échelle*⁴⁰ ». Pourtant, ces recherches architecturales participent bien de l'utopie car elles donnent à voir une ville imaginée, rêvée, qui comporte une part d'organisation politique (même si cet aspect est peu développé : voir le chapitre 6 sur le défi démocratique du Grand Paris).

Cette consultation internationale suivie de l'exposition a eu en effet la grande ambition de construire une dynamique pour penser la métropole du futur, pour penser les conditions d'une ville durable, en associant des acteurs très différents mais complémentaires. L'exposition a eu un succès populaire considérable puisqu'elle a suscité près de 214 000 visites entre le 30 avril et le 22 novembre 2009. Et le travail commencé par les équipes internationales s'est poursuivi au sein de l'Atelier International du *Grand Paris*, dont nous parlerons dans les développements ultérieurs.

Cette place des experts dans les débats sur le Grand Paris diffuse également l'idée que le Grand Paris est une affaire d'experts. Guy Burgel mettait en garde en 1999 contre le risque de voir les enjeux d'aménagement, éminemment politiques, confisqués par les urbanistes, les chercheurs, les fonctionnaires :

« *On n'est pas étonné que beaucoup de professionnels de la ville s'intronisent en vigoureux défenseurs de la gouvernance. Déçus des princes qui nous gouvernent et qu'ils ont en vain conseillés, ils s'imaginent, non sans raison, devenir des médiateurs obligés entre acteurs sociaux et économiques. Ce nouveau positionnement apparaît théoriquement erroné et moralement discutable. Architectes, urbanistes, techniciens, administrateurs, chercheurs en sciences sociales peuvent être par métier des auteurs de la ville. Ils n'en sont pas des acteurs. Ils construisent, tracent, régissent, proposent. Mais leur œuvre est une intention, éventuellement matérialisée, par une pratique, largement inconsciente, modélisatrice de territoire et de société. De surcroît, en passant du statut d'auteurs à celui d'acteurs, ils accréditent l'idée que la ville est un objet technique complexe relevant de savoirs. Au suffrage censitaire d'hier par l'argent, on substituerait la technocratie urbaine par la science. Ce ne peut être que voué à l'échec. Il n'y a pas un savoir sur la ville, mais des savoirs.*

⁴⁰ EDELMANN Frédéric, « Dix façons de voir Paris en grand », *Le Monde*, 12 mars 2009.

Et leur efficacité est directement liée aux choix citoyens et politiques pour les arbitrer » (Burgel 1999, p. 180-181).

Les travaux des équipes pluridisciplinaires permettent néanmoins au Grand Paris d'accéder à l'espace médiatique.

§3. Inscription du « Grand Paris » à l'agenda médiatique : ouverture de la phase de publicisation

La publicisation se fait en plusieurs étapes. Tout d'abord, les médias s'intéressent au *Grand Paris* après les discours présidentiels (1). Mais la métropole peine à émerger dans le paysage médiatique (2).

1) Des discours présidentiels qui ouvrent la phase de publicisation de la question du Grand Paris

Avec ces discours présidentiels, le *Grand Paris* suscite l'intérêt des médias dans la mesure où chacune des déclarations et des décisions engendre la mobilisation d'acteurs spécifiques, au capital politique et médiatique plus ou moins important. Il s'agit également d'un jeu de communication, l'Etat tentant de prendre la main en 2007, les élus locaux de la reprendre en 2008. Dans un contexte de lutte entre institutions et de joutes électorales, le dossier du *Grand Paris* émerge peu à peu dans l'espace médiatique. En s'appropriant le débat sur le *Grand Paris*, surtout dans sa facette « architecture et urbanisation », les médias contribuent à déposséder les élus locaux qui ont pris en charge le problème dès le début des années 2000, dans un cadrage plus large. Cette phase de publicisation tend à présenter les débats sous une forme simplifiée et binaire, les élus locaux contre l'Etat.

Dans les premières années de la décennie 2000, le dossier du *Grand Paris* est invisible dans les médias et circonscrit à l'arène politique locale. Quelques articles sont tout de même publiés sur le sujet, bien souvent dans les journaux spécialisés sur Paris ou dans les revues du PCF, parti sensiblement impliqué sur la question, par l'entremise de Pierre Mansat. La médiatisation commence timidement avec l'annonce

de la création de la Conférence métropolitaine le 16 mars 2005⁴¹. *Les Echos* (ce quotidien étant l'un des plus impliqué sur la question), *Le Monde*, *Libération* et *l'Humanité* sont les premiers quotidiens à traiter le dossier du *Grand Paris*. Le journal gratuit *20 minutes* crée par ailleurs une rubrique « *Grand Paris* ». La médiatisation du dossier continue avec la première Conférence métropolitaine le 7 juillet 2006, puis avec le discours de Nicolas Sarkozy en juin 2007 : l'annonce d'un grand projet de réaménagement pour l'Ile-de-France attise l'intérêt de toutes les institutions en lien avec l'aménagement dans la région, des collectivités territoriales à l'Etat, central et déconcentré. Le dossier du *Grand Paris* est également présent dans les médias à travers le débat électoral pour les municipales de 2008. Chaque candidat (à Paris surtout) se positionnant sur la question alors même que le sujet ne figurait pas parmi les priorités des électeurs parisiens.

Mais c'est surtout la consultation d'architectes de renom qui attire particulièrement la curiosité des médias. Ces derniers montrent un intérêt pour le processus car les images issues des projets des dix équipes donnent à rêver en fixant dans l'imaginaire collectif des horizons sinon radieux du moins futuristes. En ce sens, l'exposition au Palais de Chaillot à Paris dès avril 2009 donne un support visuel à la communication sur des enjeux très complexes. A partir de cette consultation et de l'exposition, le *Grand Paris* perce véritablement dans les médias. Le nom de l'exposition « Le grand pari(s) de l'agglomération parisienne » n'est pas anodin : avec ce jeu de mot sur le *Grand Paris*, l'expression rentre dans le langage des journalistes et s'impose dans l'espace public. Nous présentons ci-dessous un des résultats d'un article du géographe Arnaud Brennetot sur la médiatisation de la question de la gouvernance parisienne⁴²(Figure 5). Ce tableau montre l'inflation du nombre d'articles sur le *Grand Paris* dans la presse à partir de mars 2009 alors que l'on commence à présenter les travaux des architectes. C'est également à cette période que le rapport

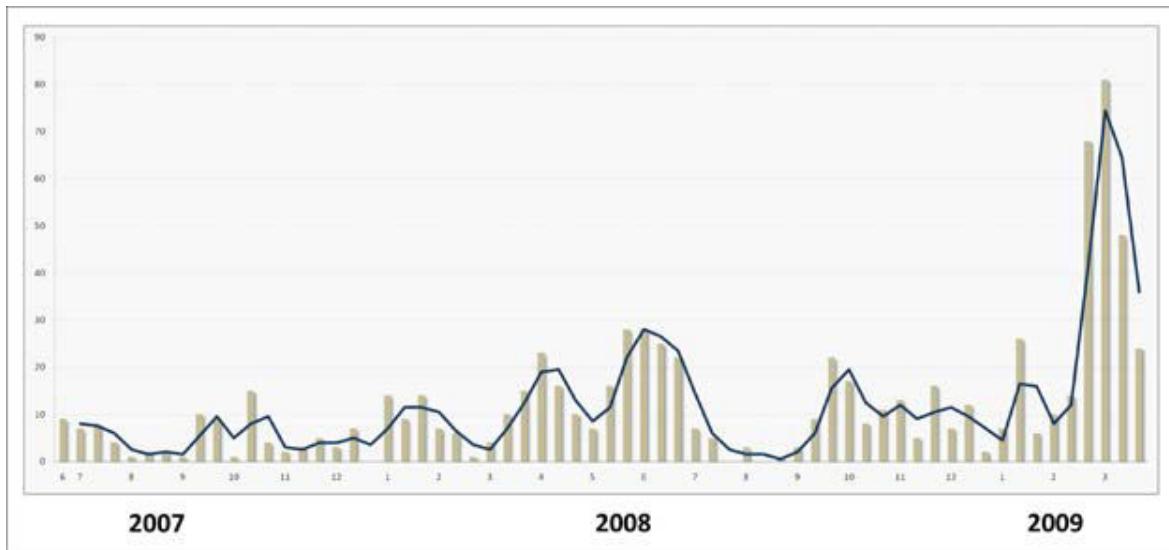
⁴¹ « Paris propose la création d'une conférence métropolitaine » (*Les Echos*), « Favoriser le dialogue entre les villes » (*20 minutes*), « Paris appelle à une conférence métropolitaine » (*La Tribune*), « Quatre ans de noces Paris - banlieues » (*20 minutes*), « Quelle gouvernance pour la Région capitale » (*L'Humanité*), etc. Le 22 novembre 2005 dans le *Monde*, on peut lire une analyse de Jean-Louis Andréani, « *Le « Grand Paris » en débat* ».

Puis la médiatisation s'accélère en 2006 : le 19 avril 2006, France Bleu Ile-de-France annonce la création d'une conférence métropolitaine pour juillet 2006 (*Paris Obs* en parle dans son édition du 4 mai 2006). Le 25 mai 2006, *Libération* publie un dossier sur « La bataille du *Grand Paris* : l'idée d'un regroupement entre la capitale et les communes de la banlieue proche suscite polémiques et convoitises ».

⁴² Voir son article pour l'explication détaillée de sa méthodologie. Il a répertorié environ 800 articles sur le *Grand Paris* dans la presse quotidienne et hebdomadaire entre juin 2007 et avril 2009.

Balladur sur la réforme des collectivités locales est remis au Président : comportant des propositions pour Paris et sa métropole, il alimente les controverses dans la presse.

Figure 5 - Nombre d'articles publiés dans la presse d'actualité entre juin 2007 et avril 2009 à propos du *Grand Paris* (Brennetot 2010)



On observe par ailleurs dans ce tableau deux pics du nombre d'articles consacrés au *Grand Paris* : l'un en avril 2008 peu après la nomination de Christian Blanc comme Secrétaire d'Etat au développement de la région capitale, et l'autre en juillet 2008 après la décision des élus locaux de créer un syndicat mixte.

L'analyse d'Arnaud Brennetot du corpus de 800 articles sur le *Grand Paris* entre juin 2007 et avril 2009 révèle que les médias font un important travail de pédagogie sur les enjeux de la gouvernance francilienne en reliant notamment enjeux et personnalités politiques. Il écrit ainsi que « *le fait d'identifier les projets d'aménagement aux acteurs qui les soutiennent facilite la compréhension des enjeux et permet de donner chair à des questions qui seraient très abstraites autrement* »⁴³. Cette personnalisation des

⁴³ Il illustre : « *Certains acteurs en viennent à incarner des formes et des projets de gouvernance : Philippe Dallier, sénateur UMP et maire de Pavillons-sous-Bois, apparaît de façon systématique comme le représentant d'une refonte institutionnelle des collectivités en faveur d'un Grand Paris élargi aux départements de la première couronne alors que Pierre Mansat, adjoint communiste à la mairie de Paris chargé des relations avec les collectivités territoriales, se présente comme le premier partisan d'une coopération non contrainte entre collectivités locales* ».

Les six élus les plus cités dans ce corpus (d'environ 300 à 900 fois) sont majoritairement de droite. Les voici, du plus cité au moins cité : Nicolas Sarkozy (environ 950 fois) et Christian Blanc (presque 700 citations) sont sans surprise les plus cités dans ce corpus ; Bertrand Delanoë, Balladur et Jean-Paul Huchon font l'objet d'environ 500 citations ; et Roger Karoutchi (environ 300 citations). Viennent ensuite Philippe Dallier, Pierre Mansat, Patrick Devedjian, Valérie Pécresse entre 50 et 100 citations.

débats sur le *Grand Paris* conduit à mettre en scène le dossier de la gouvernance comme un affrontement politicien, comme des rivalités partisanes. Arnaud Brennetot explique que le « *champ lexical de l'affrontement est abondamment utilisé* » (« *bras de fer* », « *passes d'armes* », « *division* », « *discorde* », « *épreuve de force* » et même de « *guerre* » et de « *bataille* »). « *Il en découle une dramatisation spectaculaire de la parole politique* » qui laisse dans l'ombre les questions de fond (Brennetot 2010).

Le *Grand Paris* devient de plus en plus un sujet « vendable » pour les médias, alors qu'il était jugé trop technique et peu intéressant pour les lecteurs jusque-là. De façon anecdotique, Pierre Mansat explique qu'au printemps 2007, sa proposition de tribune sur la nécessité d'un dialogue entre Paris et les communes de l'agglomération qui s'inscrit dans la Conférence métropolitaine soumise au *Monde* et à *Libération* est refusée : « *pas intéressant* », lui explique-t-on⁴⁴. Après le discours du 26 juin 2007, la donne change !

2) Les médias et les représentations de la métropole

Mais le paysage médiatique peine à faire émerger la métropole : les éditions de plusieurs quotidiens restent découpées sur un modèle local : le Parisien a des éditions départementales. Pourtant, plusieurs tentatives médiatiques ont lieu : *7 à Paris*, *Zurban*, le supplément *Paris Obs*, la page « *Grand Paris* » de *20 Minutes*. On peut retenir que l'offre médiatique sur le *Grand Paris* augmente significativement à partir de 2010 lorsque la loi sur le réseau de transport du *Grand Paris* est votée⁴⁵.

Megalopolis (sous-titre : le journal du très grand Paris), un journal trimestriel indépendant créé en 2010, a pour ambition dès 2010 de « *montrer, [...] raconter, [...] décrypter [la région parisienne] à travers des sujets susceptibles de toucher aussi bien les Parisiens et les banlieusards* ». Sa ligne éditoriale a donc directement comme objectif la reconnaissance d'une même réalité vécue : être francilien, c'est-à-dire « *affronter le même périph, supporter (ou détester) le même PSG et nous interroger sur la politique suivie par le même conseil régional* »⁴⁶. Mais avec sept numéros de

⁴⁴ Tribune et anecdote à relire sur <http://www.pierremansat.com/article-6813751.html>.

⁴⁵ Depuis 2012, le nombre de publications consacrées au Grand Paris augmente significativement, et notamment dans le champ de l'édition économiques : le *Journal du Grand Paris*, la *Tribune du Grand Paris* (rattaché à la *Tribune*). Ces publications sont disponibles sur Internet.

⁴⁶ Citations extraites de la présentation de la ligne éditoriale de *Megalopolis* sur leur site internet : <http://www.megalopolismag.com/>

février 2010 à mars 2012, son existence est éphémère, dans un contexte médiatique confronté à de grandes contraintes économiques.

Il faut ajouter à ces expériences les blogs des journalistes spécialisés sur le *Grand Paris* qui sont des relais des débats. *La Gazette des communes* traite de façon approfondie les débats touchant à la réforme territoriale avec un dossier spécial consacré au *Grand Paris* : « Le *Grand Paris*, un débat capital » à partir de 2010. Sous la plume de Jean-Baptiste Forray notamment, le journal publie de nombreux articles explicitant les enjeux des débats et clarifiant les étapes des divers projets. Sybille Vincendon, journaliste à *Libération*, tient depuis juillet 2010 un blog de qualité sur les débats et leurs coulisses, *Grand Paris et petits détours*⁴⁷. Pierre Mansat estime que ces journalistes ont joué un « rôle essentiel, que cela soit autour de *Paris Obs* (*Guillaume Malaurie*), ou de *Libération* » (Mansat 2010).

C'est le discours du 26 juin 2007 qui fait véritablement émerger la question du *Grand Paris* dans l'espace public par l'ambition affichée par le Président de la République pour l'Ile-de-France. Ce souci présidentiel d'accompagner le développement de la région capitale par une volonté politique sans faille⁴⁸ se révèle dans une série d'interventions publiques dans les premiers mois de sa présidence. Ces discours inaugurent des décisions qui vont contribuer à inscrire la question du *Grand Paris* à l'agenda gouvernemental avec la création du Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale.

Section 2. Le secrétariat d'Etat au développement de la région capitale (2008-2010)

La création en mars 2008 d'un « secrétariat d'Etat au développement de la région capitale » inscrit à l'agenda gouvernemental la question du *Grand Paris*. A sa création, le secrétariat d'Etat est placé sous la tutelle du Ministère de l'Énergie, de l'Énergie,

⁴⁷ Ce blog semble fermé, ou en pause, depuis septembre 2014.

⁴⁸ Ce style politique est un marqueur de sa présidence. Voir sur ce sujet l'ouvrage collectif consacré aux politiques publiques sous Sarkozy et notamment le chapitre portant sur la réforme de l'Etat de Philippe Bezès (De Maillard et Surel (eds.) 2012; Bezès 2012).

du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDAT)⁴⁹. Sa structure et ses missions font d'elle une administration de mission de type « état-major » articulant administration et politique (Quermonne 1991, p. 29-30). Par administration de mission, Edgar Pisani désigne une petite équipe qui a pour mission de faire un diagnostic d'un problème complexe et d'élaborer une réponse innovante à ce problème (Pisani 1956). Ses critères sont la spécialisation, la transversalité, la légèreté, et la souplesse (Chevallier 2007)⁵⁰.

Cette nouvelle administration s'insère dans un paysage politico-administratif francilien déjà bien complexe. A rebours de la dynamique d'autonomisation du Conseil régional en matière d'aménagement du territoire dans les années 2000, l'Etat affiche sa volonté de contrôler l'aménagement du territoire francilien avec la création d'une administration de mission au sein du gouvernement (§1). Cette administration de mission a pour objectif de proposer un projet d'aménagement pour la région capitale (§2). Après deux ans de travaux, la loi sur le réseau de transport du *Grand Paris* est adoptée en juin 2010 (§3).

§1. La création d'une administration inédite

Le 18 mars 2008, Christian Blanc est nommé secrétaire d'État chargé du Développement de la région capitale, auprès du ministre d'Etat, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire Jean-Louis Borloo. La création d'une nouvelle administration de mission dédiée à la capitale pose la question des motivations d'une telle décision.

1) *Une administration de mission*

⁴⁹ Dans la hiérarchie ministérielle, on trouve les ministères, avec à leur tête un ministre, qui peuvent chapeauter un ou plusieurs secrétariats d'Etat, ou ministères délégués. Les secrétaires d'Etat ne participent au Conseil des ministres que lorsqu'un thème se rattachant à leurs attributions est mis à l'ordre du jour.

⁵⁰ « *Situées en marge des circuits hiérarchiques, les administrations de mission sont dotées d'une forte capacité opérationnelle : mobilisant un ensemble de moyens administratifs et financiers pour la réalisation d'un programme, elles permettent de faire face par l'interdisciplinarité et la coopération fonctionnelle à des tâches complexes, qu'aucune administration ne pourrait à elle-seule assurer ; échappant au carcan bureaucratique, elles disposent d'une liberté de mouvements enviable et d'une capacité d'action transversale sur les autres branches de l'administration* » (Chevallier 2007, p. 423).

Il s'agit tout d'abord de comprendre pourquoi en mars 2008, un peu moins d'un an après son élection et au lendemain des élections municipales, Nicolas Sarkozy décide de créer une administration dédiée à l'aménagement de l'Ile-de-France. Deux éléments principaux peuvent être invoqués dans ce choix.

Tout d'abord, cette décision est motivée par le souci de dépasser l'ambition du Schéma Directeur de l'Ile-de-France, le SDRIF, dont nous avons vu que Nicolas Sarkozy la jugeait trop limitée pour pouvoir efficacement maintenir l'Ile-de-France dans la compétition entre métropoles mondiales et répondre aux « défis du 21^e siècle ».

En effet, et c'est le deuxième élément important dans la décision de création d'une administration, le Président de la République souhaite superviser au plus-près le dossier du *Grand Paris* qui comporte à ses yeux des enjeux déterminants pour la Région et pour la France.

Cette volonté d'agir rapidement et efficacement par un soutien présidentiel affirmé s'appuie sur les précédents franciliens en matière d'opérations d'urbanisme d'envergure⁵¹ et est d'ailleurs présentée comme une condition *sine qua non* par Christian Blanc pour qu'il accepte le poste. Ceci aura son importance dans les relations entre le secrétariat d'Etat et les différentes administrations de l'Etat.

La question du *Grand Paris* est éminemment transversale et concerne de fait un grand nombre d'administrations centrales : elle est ainsi envisagée dans un cadre interministériel. Lors du discours de Roissy de juin 2007, Nicolas Sarkozy demande en effet aux administrations concernées par les enjeux du *Grand Paris* (« *infrastructures* », « *urbanisme* », « *attractivité dans tous les domaines* » et « *organisation des pouvoirs* ») de se mobiliser pour élaborer un plan stratégique pour l'Ile-de-France devant être adopté lors d'un comité interministériel⁵². Ceci n'aurait pas constitué une nouveauté car plusieurs missions interministérielles ont porté sur une opération d'aménagement sous la 5^{ème} République⁵³.

⁵¹ Le Baron Haussmann bénéficie ainsi du soutien de Napoléon III dans les années 1860 pour réaménager Paris, et Paul Delouvrier bénéficie du soutien du Général de Gaulle dans les années 1960.

⁵² « *Empressé, Nicolas Sarkozy a promis un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) consacré au Grand Paris après les municipales. Un délai très court pour un dossier si complexe. Sauf si l'Etat voulait s'affranchir d'une discussion longue avec les collectivités, qui ne manqueront pas de s'écharper sur la question du partage de la taxe professionnelle. Toute tentative de passage en force par le gouvernement ferait certainement capoter le projet qui en est au stade du balbutiement* ». SERAFINI Tonino, « *Grand Paris, un cas d'espace* », *Libération*, 30 octobre 2007.

⁵³ Nous en avons recensé 10, de la mission interministérielle pour l'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon en 1963, à la mission interministérielle et interrégionale d'aménagement du territoire dans le Grand Ouest de 2000.

C'est une tout autre option qui est choisie avec la création d'un secrétariat d'Etat pour l'aménagement de la Région capitale. Il s'agit d'un choix inédit car il n'y a jamais eu de secrétariat d'Etat dédié à un territoire métropolitain sous la 5^{ème} République⁵⁴. Avancée pendant la campagne présidentielle et annoncée par le Secrétaire général de l'Élysée en décembre 2007, la création de « *ministres missionnaires, nommés pour quelques mois pour traiter un problème spécifique* »⁵⁵ se concrétise donc par l'instauration d'un secrétariat d'Etat lors du remaniement ministériel post-élections municipales. Le 18 mars 2008, Christian Blanc est nommé Secrétaire d'Etat sous la tutelle du Ministre de l'Ecologie, de l'Energie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, Jean-Louis Borloo. Cette nouvelle administration n'est pas rattachée dès le départ aux services du Premier Ministre, peut-être pour ménager les susceptibilités de la DATAR, délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale auprès du Premier Ministre, qui s'occupe notamment de la question des métropoles.

L'avantage de cette option par rapport à un simple comité interministériel⁵⁶ est de donner plus de moyens à la mission en permettant le recrutement d'agents et de donner un cadre plus formel quoique souple pour la réalisation de la mission. Par ailleurs, le choix de la création d'un Secrétariat d'Etat montre la volonté d'indépendance de la structure que n'aurait pas permis la création d'une mission interministérielle, elle composée de conseillers permanents issus des différents ministères liés au *Grand Paris* et donc davantage liée aux héritages institutionnels des ministères.

⁵⁴ Citons néanmoins la création d'un Secrétariat d'Etat en charge des Grands travaux en 1988 : François Mitterrand nomme Emile Biasini pour travailler notamment sur l'opération d'aménagement de la Grande Bibliothèque de France, le future Bibliothèque nationale de France, la BNF. Bien que ces grands travaux se trouvent exclusivement sur le territoire francilien (Paris et La Défense), il ne s'agit pas d'une mission d'aménagement globale sur l'ensemble de la région Ile-de-France. La dénomination du Secrétariat d'Etat - « Grands travaux » - ne pose d'ailleurs pas de limitation territoriale à sa mission.

⁵⁵ Claude Guéant explique ainsi dans une interview que « *pendant la campagne, le Président a avancé l'idée d'avoir des ministres missionnaires avec un sujet particulier à traiter pendant quelques mois. Ce serait la mission qui serait ainsi privilégiée, et non la gestion d'administrations. Je pense qu'on y viendra, et notamment quand la réforme institutionnelle sera passée, qui permettra aux ministres de redevenir député sans passer par une nouvelle élection.* » GUEANT Claude, « Les chantiers sont innombrables », propos recueillis par Carl MEEUS, *Le Figaro Magazine*, 12 décembre 2007.

⁵⁶ Un comité interministériel rassemble sous la présidence du Premier ministre, les ministres, les secrétaires d'Etat et les hauts fonctionnaires chargés d'un même dossier et permet de coordonner l'action administrative. Il n'y a donc pas de structure administrative spécifique au problème traité.

2) *Les acteurs du secrétariat d'Etat*

C'est à Christian Blanc que Nicolas Sarkozy décide de confier cette mission politiquement délicate⁵⁷. Plusieurs raisons à ce choix. Tout d'abord, ses qualités de négociateur sont reconnues : il a ainsi mené à bien une mission sensible en Nouvelle Calédonie en tant que Haut-Commissaire en 1988 lors de la négociation des Accords de Matignon pour éviter une guerre civile entre Kanaks et Caldoches (Subra 2008). Il possède une longue expérience dans le secteur des transports : il est l'ancien PDG d'Air France et l'ancien Président de la RATP. Son expérience à la RATP est jugée déterminante dans la mesure où la RATP est une entreprise phare dans la gestion des transports en Ile-de-France et considérée comme une entreprise réactive : il a dû également y gérer des situations de crise. Christian Blanc estime que c'est grâce à ses qualités d'analyses et de négociation que la mission lui a été confiée :

« On a fait appel à moi parce que j'étais doué d'une analyse un peu atypique par rapport au conformisme ambiant dans des situations de crise. « Ça a été le cas à la RATP. Ça a été le cas à Air France, ça a été le cas en Nouvelle Calédonie. Ces moments d'action, c'est formidable l'action parce que vous êtes confrontés à l'idée et en même temps dans l'action vous n'avez pas de..., la part du doute doit être, sinon limitée, du moins dans le temps très resserrée⁵⁸. »

Il se considère comme visionnaire, de par ses expériences à l'étranger - notamment en Chine et dans la baie de San Francisco aux Etats-Unis- qui lui ont donné du recul et des idées sur la politique à mener en France :

« Concernant la situation de notre chère République, cela fait 15 à 20 ans, parce que j'ai voyagé, parce que j'ai vu l'éveil de l'Asie, j'ai alerté avec les moyens qui étaient les miens, qui n'étaient pas forcément très importants, sur le fait que la situation que j'avais connue dans ma jeunesse, d'après-guerre d'Algérie, on pensait que le plein emploi était quelque chose d'éternel. [...] »

Les hasards de la vie comptent beaucoup. J'ai été un des tout premiers, parmi les premiers à m'intéresser à la Chine quand j'étais étudiant et me retrouver à Shanghai quand la Révolution culturelle a éclaté. C'est après que vous reconstituez le sens des choses. Comme je suis allé un

⁵⁷ Anne-Marie Idrac a été un temps pressentie, notamment par les élus régionaux, en raison de son caractère consensuel. Elle partage plusieurs points communs avec Christian Blanc : elle aussi est centriste, elle est ancienne présidente de deux grandes entreprises de transports publics (RATP et SNCF), députée des Yvelines jusqu'en 2002 (Christian Blanc lui succède lors de législatives partielles provoquées par sa nomination à la présidence de la RATP). Et c'est finalement comme secrétaire d'Etat au commerce extérieur qu'elle entre au gouvernement en mars 2008. Voir MALECOT Dominique, « Ile-de-France : l'exécutif régional accueille fraîchement la nomination de Christian Blanc », *Les Echos*, 20 mars 2008.

⁵⁸ Entretien du 29 octobre 2013.

cinquantaine de fois en Chine, j'ai vu d'année en année les changements, la rapidité des changements qui se passaient. Donc j'ai estimé que c'était quelque chose dont il fallait tenir compte.

Il y a moins de 10 ans, 10 ans peut être, quand je parlais de la Chine, personne ne comprenait que je parle de la Chine. Quand je parlais de la dette, personne ne se souciait de ce que c'était la dette. Donc j'ai eu un sentiment de décalage assez réel. Et ça m'a conduit, après Air France, 3 ans à l'étranger et avoir vécu la première phase des Start up, à revenir pour m'exprimer. Avec les atouts qui sont les nôtres, c'est pas possible qu'on ne comprenne pas, et qu'on peut être dans le monde naissant, effectivement, un pays qui aurait du sens dans ce qu'il fait et dans ce qu'il dit au monde ».

Par ailleurs, Christian Blanc possède de bons réseaux à gauche. Il est un ancien collègue de Jean-Paul Huchon, le Président de la Région Ile-de-France depuis 1998 et donc en charge de la révision du SDRIF. Les deux hommes ont travaillé pour Michel Rocard lorsqu'il était Premier ministre : Christian Blanc lors de cette mission en Nouvelle Calédonie, et Jean-Paul Huchon en tant que son directeur de cabinet au Ministère. Il est aussi « *réputé entretenir de bonnes relations personnelles avec l'autre leader régional du PS, Bertrand Delanoë* », pour reprendre les mots de Philippe Subra (*Ibid.*).

Enfin, Christian Blanc possède une petite expérience de représentation élective en Ile-de-France puisqu'il y a été trois fois candidat à des élections. En 2002, il se présente aux législatives à Paris mais n'est pas élu avec moins de 10% des voix. Il devient quand-même député centriste six mois plus tard, lors de législatives partielles dans la troisième circonscription des Yvelines. Il se rallie au candidat Nicolas Sarkozy pendant la campagne présidentielle de 2007. Il est enfin candidat malheureux pour le Nouveau Centre aux élections municipales de 2008 au Chesnay⁵⁹. Cette expérience complète sa connaissance du territoire francilien acquise lors de sa fonction de Préfet de la Seine-et-Marne de 1985 à 1989.

Du fait de ses expériences professionnelles dans des entreprises de transport, et sa réflexion sur les clusters pour un rapport parlementaire en 2004, Christian Blanc a donc une idée précise de ce qu'il souhaite faire lorsqu'il est nommé en mars 2008. Sa

⁵⁹ Pour répondre aux rumeurs qui voudraient qu'il obtienne un poste au gouvernement, il explique le 23 février 2008 : « *Bien sûr que je serais maire du Chesnay si je suis élu. S'il fallait entrer au gouvernement, ce que je ne crois pas, j'irais. Mais, je resterais maire. Ou alors je ne serais pas ministre* ». BLANC Christian, « *Je ne dis pas que c'est gagné, mais je suis serein* », propos recueillis par Matthieu Suc, *Le Parisien*, 23 février 2008.

vision du *Grand Paris* s'adapte bien aux souhaits du Président de la République pour la région francilienne.

Biographie 5 - Christian Blanc

Christian Blanc est diplômé de l’Institut d’études politiques de Bordeaux. Il mène une carrière de collaborateur dans différentes agences ou ministères publics. Il est ainsi directeur de cabinet d’Edgard Pisani, membre de la commission des Communautés européennes à Bruxelles (1981-83). Il devient ensuite préfet, Commissaire de la République des Hautes-Pyrénées (1983-84), Préfet hors cadre, chargé de mission auprès du délégué du gouvernement en Nouvelle-Calédonie et chargé du secrétariat général de la Nouvelle-Calédonie (1985), Préfet de Seine-et-Marne (1985-89), Préfet hors cadre (1989). Il prend ensuite la présidence-direction générale de la RATP (1989-92), puis de la compagnie nationale Air France, de la Compagnie Air Inter et du Groupe Air France SA (1993-97). En parallèle d’une carrière dans le secteur privé (Merrill Lynch Europe et France, Karavel/agence de voyages sur internet), il s’engage en politique. Il devient député des Yvelines, inscrit au groupe Nouveau Centre (NC) de 2002 à 2008 puis de 2010 à 2012, tout en devenant animateur de l’association l’Ami public et président-fondateur d’Energies démocrates (2002-07). Il est secrétaire d’Etat chargé du Développement de la région capitale entre 2008 et 2010.

Suite à la nomination de Christian Blanc, il s’agit ensuite de créer de toute pièce une administration qui prend la forme d’une administration de mission. Son caractère transversal (transports, développement économique, logement, enseignement supérieur particulièrement) lui permet de « *dépasser le cloisonnement vertical des ministères traditionnels* » (Lequesne 1986), nous l’avons vu. L’objectif est de mettre en place un projet innovant, en laissant de côté les grilles d’analyse jugées trop conservatrices des administrations centrales. Ce conservatisme des institutions est bien analysé par le néo-institutionnalisme historique qui montre comment la « *path dependency* » empêche tout changement radical (Pierson 2004). La stratégie choisie par le chef de l’Etat et son gouvernement consiste en quelque sorte à s’affranchir des pesanteurs administratives, des processus de routinisation des pratiques et des cartes mentales cloisonnées pour permettre le changement et l’innovation. Christian Blanc explique dans plusieurs entretiens pour la presse qu’il a eu l’impression de se battre contre l’immobilisme, le conservatisme des institutions⁶⁰. Ceci explique l’isolement de l’équipe, persuadée de créer un projet de toute pièce⁶¹.

⁶⁰ Il explique ainsi au Monde : « *cela [l’élaboration d’un projet urbain pour l’agglomération parisienne] n'a pas été toujours facile et j'ai constaté plus de rigidités et de conservatismes que je ne pouvais l'imaginer quand il s'agit de l'avenir du pays* ». « L’ambition nationale du Grand Paris, par Christian Blanc », *Le Monde.fr*, 23 novembre 2009.

Ou encore à la Gazette des communes : « *Sur le grand projet de transports, j'ai résisté aux actions énergiques des administrations spécialisées de l'Etat qui n'ont pas apprécié que l'on invente un dispositif qui n'était pas dans leurs cartons* ». FORRAY Jean-Baptiste, « Grand Paris : les dessous du projet «Sarkozy» par Christian Blanc », *La Gazette des communes*, 6 mai 2009.

⁶¹ De manière assez emblématique, à la question de savoir s'il avait lu les travaux de Marc Wiel sur l'insuffisance d'un réseau de transport, un membre du cabinet du Secrétaire d'Etat nous répond assez

La légèreté du secrétariat est au départ extrême puisqu'il n'est constitué que de trois personnes : Christian Blanc, son directeur de cabinet Marc Véron⁶², et sa secrétaire. L'équipe va ensuite peu à peu s'étoffer avec la constitution du cabinet. Il y a principalement deux vagues de recrutement des conseillers, la première en avril 2008 lors de la constitution du cabinet et la deuxième en juin 2009 suite au remaniement ministériel. Le cabinet compte 6 membres au 1^{er} juillet 2008, et 8 au 1^{er} juillet 2009 et au 1^{er} juillet 2010. L'effectif dépasse ainsi dès le départ la limite fixée à quatre membres pour un Secrétariat d'Etat par le Premier ministre dans une circulaire de mai 2007⁶³. Au total, quatorze personnes vont y participer tout au long des deux années d'existence de la structure. Le turn-over est important sur une période aussi courte, avec notamment trois chefs de cabinets différents.

L'administration de mission, dénommée « mission région capitale » s'organise autour d'une trentaine de personnes d'horizons divers, notamment du MEEDAT. Christian Blanc dispose d'une forte capacité d'attraction liée à l'ambition du projet. Il explique ainsi qu'il préférait « *des volontaires à une armée administrative* » en identifiant « *ce qui devait être fait et non ce qui pouvait être fait* »⁶⁴. Il est à cet égard intéressant de noter que sur les 44 personnes ayant travaillé pour le Secrétariat d'Etat (cabinet et mission région capitale), 7 ont poursuivi les travaux sur le projet du *Grand Paris* dans les deux établissements publics créés par la loi de 2010. Ces recrutements établis sur la base de contrats de droit privé sont possibles après l'obtention de crédits budgétaires auprès du conseiller budgétaire de Jean-Louis Borloo, le Ministre de tutelle. Ces crédits n'étaient pas gagnés d'avance, en pleine Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP).

Pour le chef de cabinet de Christian Blanc, cette période de gestion des ressources humaines et de gestion des locaux (il a fallu déloger un service du Quai d'Orsay pour

séchement : « *Non, nous on a copié personne, on s'est inspiré de personne* ». Alors que la question n'était pas de savoir si le projet était inspiré de tels ou tels travaux, mais d'avoir son avis sur la pensée d'un auteur.

⁶² Marc Veron a travaillé avec Christian Blanc à Air France où il a été directeur général jusqu'en avril 1998.

⁶³ Dans la circulaire du 18 mai 2007 relative aux collaborateurs des cabinets ministériels, le Premier ministre rappelle le devoir d'exemplarité des ministres dont les cabinets ne peuvent dépasser 20 membres et des secrétaires d'Etat dont les cabinets ne peuvent donc dépasser quatre membres. Aucun cabinet ne respecte cette exigence en 2010 (Delaunay et al. 2010).

⁶⁴ Interview à lire dans FORRAY Jean-Baptiste, « Grand Paris : les dessous du projet 'Sarkozy' par Christian Blanc », *La Gazette des communes*, 6 mai 2009.

s'installer) a été finalement une « *époque sympa* », au regard des difficultés relationnelles entre les membres du cabinet dans les mois qui ont suivi⁶⁵.

La structuration même de cette administration de mission témoigne de la recherche de davantage de souplesse dans la gestion administrative des problèmes. Le caractère « bricolé » de la mise en place logistique de cette administration de mission autour d'un projet fédérateur explique pour partie le temps mis par Christian Blanc avant de s'exprimer sur sa mission.

§2. Une mission d'aménagement du territoire de la Région capitale

Le secrétariat d'Etat s'installe donc à partir de la fin mars 2008 dans des conditions chaotiques. Christian Blanc va répondre en deux ans à la feuille de route donnée par le Président de la République en construisant un méta-projet, concurrent du SDRIF élaboré par la Région Ile-de-France, et en choisissant une méthode de travail clivante.

1) *Elaborer un méta-projet*

La mission de Christian Blanc consiste tout d'abord à élaborer un méta-projet, un cadre global d'action, une vision du projet, avant de penser les projets concrets (Pinson 2009, p. 175). Sa lettre de mission, reçue le 7 mai 2008, lui fixe pour objectif de « permettre à la France de tenir son rang dans la compétition des territoires, en faisant de sa capitale une « ville-monde » ouverte, dynamique, attractive, créatrice de richesses et d'emplois, qui constitue pour la nation un atout décisif dans la compétition économique du 21^e siècle »⁶⁶. Tenir son rang dans la « compétition » - terme deux fois cité en une phrase- de nature économique est donc l'enjeu essentiel de cette mission. Il écrit ainsi dans le Monde que « la genèse du Grand Paris est liée à la volonté de mettre la France en mouvement »⁶⁷, en expliquant que la place de Paris parmi les villes les

⁶⁵ Entretien du 25 septembre 2013.

⁶⁶ La lettre de mission est reproduite en annexes.

⁶⁷ « L'ambition nationale du Grand Paris, par Christian Blanc », *Le Monde.fr*, 23 novembre 2009.

plus puissantes du monde est menacée par le développement de villes comme Mumbai ou Shanghai.

On trouve là un cadre cognitif divergeant de celui du SDRIF, reposant notamment sur la lutte contre les inégalités territoriales. Deux visions, et deux cultures institutionnelles et politiques différentes. La lettre de mission évoque un projet d'aménagement global pour la région capitale qui doit associer conjointement croissance et cohésion, dans une logique durable, autour de projets pour le logement, les transports, le développement économique, l'emploi. Elle se trouve en réelle continuité avec les discours du Chef de l'Etat sur ce thème, ainsi que sur la nécessité d'un Etat-stratège. « *Le rôle du secrétariat d'Etat au développement de la région-capitale, depuis sa création en 2008, est d'abord d'orientation stratégique* »⁶⁸, écrit Christian Blanc dans le Monde. Il est fidèle à sa vision de l'Etat porté dans le rapport du Commissariat général au Plan de 1993 sur l'Etat-stratège (Blanc 1993). Mais son intérêt pour un modèle décentralisé présenté dans son rapport de 2004 dans lequel il défend le rôle des régions notamment est relativisé dans le cas de Paris (Blanc 2004)⁶⁹. Il explique en effet en entretien que le développement de Paris ne peut être pris en charge que par l'Etat pour donner l'impulsion et les moyens nécessaires à un projet d'envergure :

« *Je suis très fortement en faveur de la décentralisation, au sens de la prise de responsabilité économique, de pilotage économique. Par les régions, à l'image de ce qui se passe en Espagne ou en Allemagne. Ensuite, il y une autre chose, c'est la constitution d'une ville monde, dans une capitale. Bon. Et on ne va pas décider que la capitale de France est à Strasbourg. Donc là, à mon sens, le rôle de l'Etat est absolument essentiel, de pilotage. C'est pas pour rien que, c'est ce qui s'est passé à Londres. D'ailleurs, on peut fort bien imaginer que l'opération étant réussie sur une ou deux générations, les choses puissent évoluer et qu'il y ait effectivement une intégration, une participation beaucoup plus forte des élus locaux dans*

⁶⁸ « L'ambition nationale du Grand Paris, par Christian Blanc », *Le Monde.fr*, 23 novembre 2009.

⁶⁹ Il écrit ainsi : « *L'autre crainte récurrente face au processus de décentralisation est le spectre du clientélisme et du manque de compétence des services régionaux. Vingt ans d'histoire de la décentralisation montrent que ces angoisses sont infondées et que ces collectivités ont dans l'immense majorité des cas assuré leurs responsabilités de manière performante. Les exceptions existeront toujours, c'est la rançon de la liberté, mais à un système qui fonctionne uniformément mal il faut préférer celui qui fonctionnera mieux dans 90% des cas. Certaines régions sont aujourd'hui beaucoup plus prêtes que d'autres à s'engager dans la démarche de ce rapport. Mais il suffit de peu de temps pour que des exécutifs nouveaux s'emparent de cette dynamique et ils ne le feront jamais s'ils n'en ont pas les moyens. Quant à la question des compétences, elle n'est pas minime : mais dès lors que les politiques industrielles sont régionales, pourquoi les conseils régionaux ne recruterait-ils pas à Polytechnique ?* » (Blanc 2004, p. 32).

un certain nombre de décisions. Mais dans la phase de pilotage initial, je pense que seul l'Etat peut le faire »⁷⁰.

Christian Blanc considère que les élus locaux ont un rôle essentiel à jouer dans le projet du *Grand Paris*, mais seulement dans la mise en œuvre territoriale du projet et pour des politiques sectorielles (comme la politique de développement économique). Pour lui, la décentralisation n'a pas de sens en ce qui concerne la capitale dans la mesure où c'est l'Etat qui doit jouer un rôle de pilote, qui doit être porteur d'une vision, pour que Paris soit tournée vers le monde et reste compétitive face aux autres métropoles mondiales. Il écrit ainsi que « *le Grand Paris a besoin de la ténacité d'élus dont l'objectif n'est pas le pouvoir pour le pouvoir mais le pouvoir qui permet le progrès et l'élévation de la condition des hommes parce que, au-delà de l'aménagement de la métropole, c'est le principe d'un modèle de développement dynamique pour la France dont il est question* » (Blanc, 2010, p.255).

La lettre de mission reprend par ailleurs des thèmes chers à Christian Blanc autour notamment des pôles de croissance présentés dans son rapport parlementaire de 2004, *Vers un écosystème de la croissance* : développement des clusters, de pôles de compétitivité, l'accent mis sur l'innovation par une meilleure coordination entre monde économique et monde scientifique. Interrogé en entretien sur la proximité du ton de la lettre de mission et des grandes lignes de son rapport, Christian Blanc confirme que c'est lui qui est à l'origine de la lettre⁷¹. Sa vision de ce que doit être le *Grand Paris* s'accorde bien avec celle du Président de la République. Mais une différence de taille apparaît néanmoins. Pour Christian Blanc, le *Grand Paris* est avant tout une question économique : il faut donner les moyens de favoriser la croissance pour que Paris conserve son statut de ville monde. Il n'est donc pas convaincu par le rôle central que l'architecture aurait à jouer dans l'affaire. Il explique ainsi en entretien que l'idée de la consultation internationale n'est pas venue de lui :

« J'étais d'accord mais c'est pas moi qui ait piloté cette opération car il était bien clair dans mon esprit, je l'ai dit à Sarkozy, que ça pouvait être utile pour illustrer à long terme ce que pouvait être un Grand Paris et principalement dans une optique, à mes yeux, qui était de faire comprendre qu'il fallait effacer la banlieue, la notion de banlieue, tout en gardant les identités de banlieue dans les banlieues. C'était un beau travail d'urbanisme sur lequel on pouvait commencer à réfléchir. Mais que de toute

⁷⁰ Entretien du 29 octobre 2013.

⁷¹ Entretien du 29 octobre 2013.

façon on ne ferait pas une opération de type Haussmann tant qu'on n'avait pas réussi à redonner sur le plan économique une force à ce Grand Paris qui n'existe pas ».

Se pose alors la question du périmètre d'action. Au commencement de sa mission, Christian Blanc explique tout d'abord que « *la 'région capitale' n'est pas seulement le 'grand Paris'* » (Delaunay et al. 2008) et affirme ce faisant sa volonté de prendre en charge l'aménagement de l'Ile-de-France dans son ensemble, en concurrence directe des travaux de révision du SDRIF par le Conseil régional. Or la lettre de mission l'invite à penser un projet pour l'agglomération parisienne, et non pour la métropole ou le territoire régional. Il s'agit d'élaborer une vision pour l'agglomération parisienne à horizon 2030, qui doit porter un projet, préalable à une réforme de la gouvernance. Bien que citée dans la lettre de mission – et ce, en contradiction de la dernière déclaration du Président de la République sur ce sujet-, la réforme institutionnelle en Ile-de-France n'a pas abouti. Mais la Mission région capitale a bien avancé sur ce dossier malgré tout⁷². C'est ce qu'indique en 2013 Jean-Pierre Merlot, membre de la Mission région capitale dès 2008. Il explique ainsi que « *la philosophie [de ce travail approfondi] reposait sur la création de quinze à vingt intercommunalités cohérentes pouvant, à terme, constituer de nouvelles entités communales regroupant environ 4 à 500 000 habitants et dont les communes de rattachement constitueraient, sur le modèle de la ville de Paris, des arrondissements. Ces travaux, relativement avancés, ont été interrompus, le gouvernement souhaitant reporter à d'autres échéances cette réflexion* ». La mission s'oriente donc assez rapidement sur l'identification des clusters existants ou potentiels en Ile-de-France. Le cluster, ou en français le pôle de compétitivité, est d'après Michael Porter⁷³ un « *groupe d'entreprises et d'institutions partageant un même domaine de compétences, proche géographiquement, reliées entre elles et complémentaires* » (Cité dans Blanc 2004, p. 16). S'appuyant sur une vision du développement économique présentée dans son rapport au Premier ministre de 2004, Christian Blanc demande à la mission région capitale de se rendre dans les pôles de compétitivité pressentis comme Saclay (au sud) pour la recherche et l'enseignement supérieur ou encore Saint-Denis-Pleyel (au nord) pour les métiers de l'audiovisuel. Le

⁷² A lire dans sa contribution à la réflexion du Conseil de développement de Plaine Commune : Avis du Conseil de développement de Plaine Commune sur la métropole du Grand Paris, *Une « métropole du Grand Paris » construite avec les habitants et les usagers à partir des bassins de vie. 4^{ème} contribution au Grand Paris*, validée à l'Assemblée plénière du 7 octobre 2013, page d'annexe n°26/34.

⁷³ PORTER Michael, *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Macmillan, 1990.

Plateau de Saclay est considéré comme prioritaire, dans la lignée de la volonté présidentielle⁷⁴. La mission se met peu à peu en place pour plusieurs mois de consultations privées menées dans le plus grand secret.

2) *Une méthode de travail originale et incomprise, mais efficace*

L’installation de la mission Région capitale commence par un silence de plusieurs mois après la nomination de Christian Blanc et la publication de sa lettre de mission. Le Secrétaire d’Etat justifie ce silence par la nécessité de prendre le temps de la réflexion, de rencontrer tous les acteurs de la région parisienne, en évitant les médias et les débats qui pourraient surgir d’une exposition médiatique. Il souhaite ainsi se préserver une liberté d’action. A l’heure de présenter son projet de loi, il justifie dans *Le Monde* sa méthode d’action en la définissant ainsi : « *une approche pragmatique, une réticence envers les effets d’annonce prématurés, une préférence pour le travail de terrain, un refus des démarches cloisonnées et laisser émerger les projets* »⁷⁵. Il rappelle également que c’est cette méthode qui lui a permis ses succès en Nouvelle-Calédonie, à Air France et à la RATP. Une membre de son cabinet explique aussi que Christian Blanc a justifié ainsi le fait de travailler de manière isolée :

« *En tout cas, M. Blanc, quand il a commencé sa mission, il nous disait presque tous les jours : « ce sera difficile, on va se faire allumer de tous les côtés donc il faut qu'on travaille seuls ». Ce qui était vrai, objectivement. C'était vrai, et même, il nous avait dit que ça allait être dur. Et moi je dirai que ça a été encore plus dur que ce qu'il nous avait dit. Le choix du ministre a été que nous travaillions de manière effectivement complètement isolée parce qu'il avait en tête que ce projet, en tout cas le projet qu'on met en place, serait attaqué de toute part. Ce qui objectivement était complètement vrai. On s'est fait allumer de partout. Moi je, pendant deux ans et demi à côté de M. Blanc, je dois bien dire que de toute part, de toute part, on s'est fait, tout le monde a cherché à torpiller ce qu'on faisait* »⁷⁶.

⁷⁴ Il déclare le 28 janvier 2008 : « *Il faut désormais organiser et structurer cette énergie et cette volonté mutuelle d'agir pour fonder un grand projet à la fois [...] scientifique, économique, urbanistique et paysager, sur le plateau de Saclay. Nous pouvons fonder ici au XXIe siècle ce que d'autres ont fondé à Cambridge au Royaume-Uni, ou à Cambridge au Massachussets, en d'autres siècles [...]. Il faut maintenant une gouvernance, un chef de projet, un cahier des charges, et des idées* ».

Discours de Nicolas Sarkozy en l’honneur du Professeur Albert Fert, prix Nobel de physique, 28 janvier 2008.

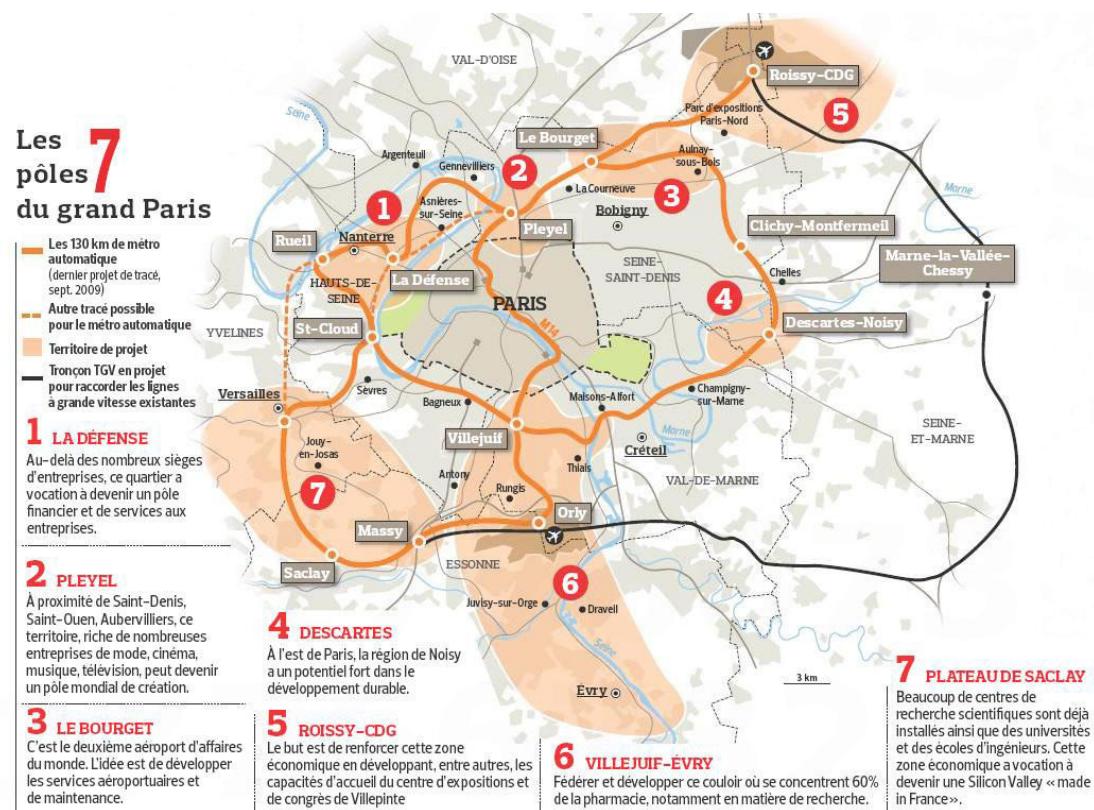
⁷⁵ « *L’ambition nationale du Grand Paris, par Christian Blanc* », *Le Monde.fr*, 23 novembre 2009.

⁷⁶ Entretien avec Florence Castel, 25 mai 2011.

Le Secrétaire d'Etat veut atteindre les objectifs fixés dans la lettre de mission en utilisant une méthode en trois temps : poser un diagnostic, définir un projet ambitieux et innovant, et enfin aboutir à une loi.

Tout d'abord, son équipe va élaborer un diagnostic en regardant où se trouvent les potentiels économiques en Ile-de-France, les clusters, à partir de la réflexion menée en amont sur le plateau de Saclay. L'ambition de Christian Blanc, partagée par ou empruntée à Nicolas Sarkozy, de copier la méthode Delouvrier le conduit à privilégier un travail ambitieux en petite équipe afin d'aboutir à un projet d'envergure répondant aux enjeux exposés dans la lettre de mission. Cette phase va durer un an et aboutir à l'identification de huit territoires de projet qui répondent à un souci de cohérence économique et d'équilibre géographique : l'aéroport de Roissy, le Bourget, et Saint Denis-Pleyel (territoire de la création) au nord ; Clichy-Montfermeil et Noisy-Descartes (économie verte) à l'est ; la Vallée des Biotechnologies et le plateau de Saclay (recherche) au sud ; la Défense (finance) et Confluence Seine-Oise à l'ouest (activités portuaires). Puis, des groupes de projets associant des acteurs de terrains sont établis sur chacun de ces territoires.

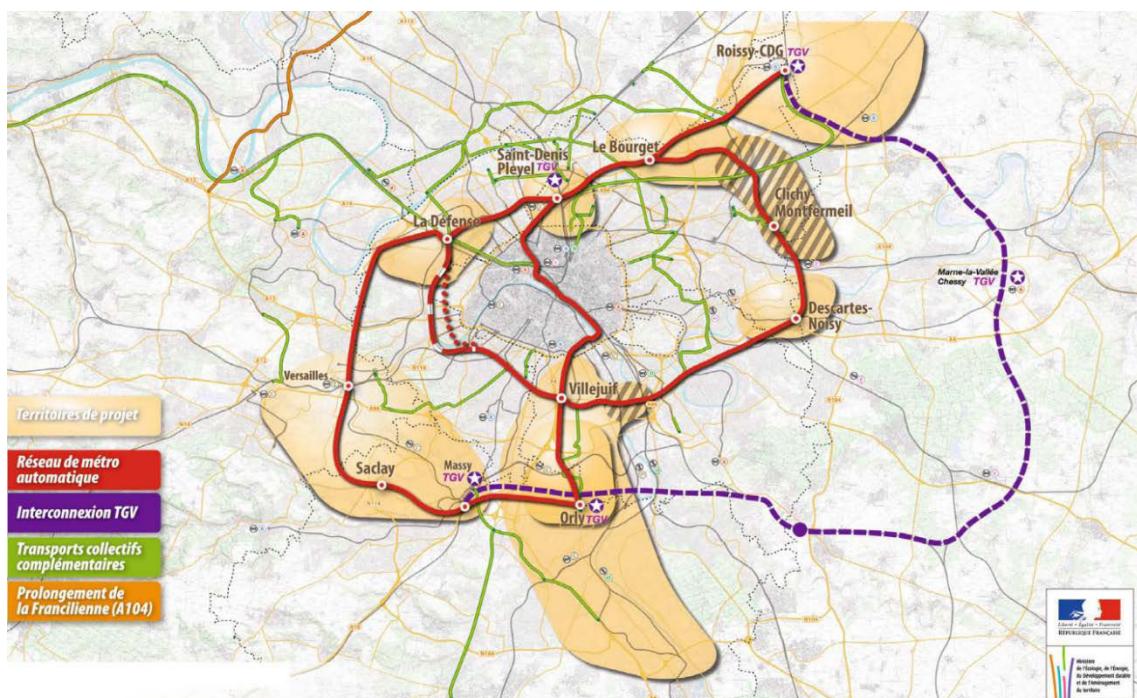
Carte 3 : Les 7 pôles du Grand Paris⁷⁷.



⁷⁷ Source : LACHEVRE Cyril, « Le Grand Paris entame sa longue route », *Le Figaro*, 7 octobre 2009.

La deuxième phase du travail est relative à la définition d'un réseau de transport entre des pôles économiques. L'administration de mission ainsi que les membres du cabinet vont ainsi élaborer un projet de réseau de transport en commun surtout souterrain, surnommé le Grand Huit, desservant les clusters. Le schéma du Grand Huit présenté dans la presse devient petit à petit l'incarnation du *Grand Paris* pour nombre de franciliens : « cette image épurée, séductrice et séduisante, du Grand Huit s'inscrit ainsi dans le mental des Français et des Franciliens » (Orfeuil et Wiel 2012, p. 68). Ce réseau est en concurrence avec celui proposé dans le SDRIF de la Région Ile-de-France, appelé Arc Express. Les deux projets partagent la volonté de créer un réseau métrophérique autour de Paris pour développer le transport de banlieue à banlieue. Les options techniques varient cependant : par rapport à Arc Express, le réseau du *Grand Paris* privilégie un tracé plus éloigné de Paris, avec moins de stations⁷⁸. Et le développement économique est encouragé autour des gares de ce réseau par la mise en place de contrats de développement territorial entre les élus locaux et la Préfecture de région.

Carte 4 : Carte du projet de réseau de transport du *Grand Paris* en 2009 (MEEDAT)



⁷⁸ Deux enquêtes publiques portant sur chacun des projets ont lieu dans le cadre de la CNDP à l'automne et l'hiver 2010-2011. Les recommandations et les négociations qui en ont découlé aboutissent à un accord Etat-Région sur un tracé commun le 26 janvier 2011. C'est la naissance du Grand Paris Express dont la SGP assure donc la maîtrise d'œuvre. Les premiers travaux doivent commencer en 2014 pour une mise en service du premier tronçon en 2017.

En consultant dans le secret et un par un les élus locaux des collectivités territoriales d'Ile-de-France pendant les deux premières phases de sa mission, Christian Blanc cherche à ménager les susceptibilités des élus locaux qui n'auraient pas été consultés et à avancer rapidement sans blocage politique. Car certains élus ne sont pas sans hypocrisie, pour des raisons de stratégie politique. Un membre du cabinet de Christian Blanc explique que les réunions étaient organisées surtout le soir pour les raisons de discréction et que certains élus, d'accord avec le projet le soir, le critiquaient le lendemain dans la presse :

« On travaillait beaucoup avec les élus, des diners, le soir tard au moment où ils allaient pas être dérangés ou photographiés par qui que ce soit. J'ai vu des grands élus franciliens être complètement d'accord avec Christian Blanc, et le lendemain dans la presse fustiger le projet qui était complètement imbécile »⁷⁹.

Le Président du Conseil Régional Jean-Paul Huchon est le premier à s'estimer écarté de ce processus de consultation et la relation entre les deux hommes dégénère rapidement, dans le contexte tendu de révision du SDRIF. C'est toute l'institution régionale qui est touchée par le processus de projet, concurrent du SDRIF, mis en place par le Secrétariat d'Etat. Mireille Ferri, élue écologiste du Conseil régional et vice-présidente en charge de la révision du Schéma, est virulente dans les médias contre la méthode de Christian Blanc. Elle explique que le dialogue entre l'Etat et la région est inexistant depuis l'arrivée du Secrétaire d'Etat en avril 2008. Durant l'été 2008, elle déclare même que « *les représentants de l'Etat - préfet, directeur de l'équipement... - ont reçu ordre de ne plus assister aux réunions* »⁸⁰. Elle a en effet organisé le 23 juillet 2008 une réunion sur le SDRIF à laquelle le Préfet de région n'est pas venu. La tension entre les élus régionaux et le secrétaire d'Etat n'a ensuite cessé de grandir⁸¹.

Par ailleurs, les architectes ayant participé à la Consultation internationale expriment leur déception de ne pas être davantage associés au travail du Secrétaire d'Etat alors même que la lettre de mission l'y invitait. Paul Chemetov écrit ainsi :

⁷⁹ Entretien du 25 mai 2011 avec Florence Castel.

⁸⁰ GRECO Bertrand, « Interview de Mireille Ferri : On monte Paris contre la région », *Journal du Dimanche*, 26 octobre 2008.

⁸¹ Voir à ce sujet les billets de blog de Jean-Paul Chapon et de Gurvan Le Guellec qui montrent la tension palpable entre Christian Blanc et Mireille Ferri lors d'une table-ronde lors de l'université d'été du MEDEF. LE GUELLEC Gurvan, « Blanc prêt à censurer la région », blog *Le Grand Paris* sur Lenouvelobs.com, 29 août 2008.

CHAPON Jean-Paul, « Poker menteur autour du SDRIF ? », *Blog Paris est sa banlieue*, sur Lemonde.fr, 30 août 2008.

Christian Blanc [...] serait parfait pour construire le consensus nécessaire à un tel projet, s'il voulait tirer la synthèse des travaux exposés à la Cité de l'architecture, et surtout des milliers de pages, de plans et de schémas qui les ont accompagnés, fruit du travail de plus de 500 chercheurs et praticiens de toutes disciplines »⁸². Il déplore de ne pas avoir été lu, entendu, écouté par le Secrétaire d'Etat, alors que les attentes étaient grandes après les discours prometteurs du Président de la République. Certains architectes ont même éprouvé un sentiment de gâchis⁸³. Dans un manifeste publié en avril 2010, plusieurs architectes dénoncent le manque de pertinence du projet de Christian Blanc et appellent à « un débat national sur le *Grand Paris* ». Déplorant l'absence de débat sur la question lors de la campagne des élections régionales, ils font plusieurs propositions pour faire du *Grand Paris* « une métropole partagée et solidaire (transformation du logement par exemple)⁸⁴.

Christian Blanc, estimant que le *Grand Paris* est avant tout une question économique, a en effet laissé de côté les travaux issus de la consultation internationale. Cela a provoqué des dissensions au sein même de l'exécutif, notamment avec Henri Guaino, conseiller du Chef de l'Etat. Il explique ainsi :

« Le problème c'est que ça [divergence sur le rôle de l'architecture] a engendré d'autres situations délicates par la suite, en particulier avec Guaino⁸⁵ qui est resté très accroché à tout ça, avec les architectes. Mes

⁸² CHEMETOV Paul, « Les mirages annoncés du Grand Paris se sont dissipés », *Le Moniteur des Travaux Publics et du Bâtiment*, 6 novembre 2009. Et il poursuit en estimant que le projet de réseau de transport de 130 km est extrêmement réducteur par rapport aux propositions avancées : « Certes, ils n'ont travaillé que moins d'une année, mais avant de réduire, par la méthode Jivaro, leur apport à un tube automatisé de 130 km passant sous et au-delà des problèmes et des hommes du cœur de la métropole, un périphérique de très grande volée en quelque sorte, il faudrait les entendre, les lire, les écouter ».

⁸³ C'est particulièrement le cas de Jean Nouvel. Il écrit dans *Le Monde* son amertume d'avoir découvert en mars 2009 un projet de réseau de transport ficelé alors même que les 10 équipes rendaient compte de leurs projets après 9 mois de travaux. Voir sa tribune NOUVEL Jean, « Le projet du Grand Paris est menacé de s'enliser dans la confusion », *Le Monde*, 21 octobre 2009. Il y dénonce ainsi le manque d'intérêt du Secrétaire d'Etat pour les travaux élaborés : « Et, stupéfaction, je n'ai jamais entendu le secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale commenter une seule proposition, ni même seulement demander à une des dix équipes d'expliquer ses projets... ».

⁸⁴ « Des architectes appellent à un 'débat national sur le Grand Paris' », *La Gazette des communes* (avec l'AFP), 25 mars 2010.

⁸⁵ Henri Guaino est conseiller spécial de Nicolas Sarkozy sous son quinquennat et est l'un de ceux qui rédigent ses discours. Ancien Commissaire au plan, il est particulièrement hostile à la décentralisation et considère que l'Etat doit jouer un rôle majeur dans l'aménagement du territoire. Il défend par ailleurs la consultation internationale et l'oppose en 2014 à la Métropole du Grand Paris créée en janvier 2013.

« *Le député des Yvelines s'en prend, au passage, au Grand Paris version « Lebranchu ». Au dessein institutionnel du gouvernement, il oppose les projets esquissés, en 2008-2009, par les équipes d'architectes internationaux. « La métropolisation repose sur une logique ouverte. Le Grand Paris, réduit à un conseil d'élus de Paris et de la petite couronne, c'est tout le contraire ce qu'il faut faire. L'échelle, aujourd'hui, c'est le grand bassin parisien et l'axe jusqu'au Havre. »*

FORRAY Jean-Baptiste, « Le dernier des Jacobins », *La Gazette des communes* [en ligne], 12 septembre 2014.

relations avec les architectes, avec une partie des architectes, en particulier avec Jean Nouvel ont été très mauvaises, voire même exécrables⁸⁶ ».

Biographie 6 - Henri Guaino

Né le 11 mars 1957 à Arles, Henri Guaino est magistrat à la Cour des comptes et homme politique. Après avoir étudié l'histoire en licence, il obtient un Diplôme d'études approfondies (DEA) de politique économique (universités Paris IX-Dauphine et Paris IV-Sorbonne) et un diplôme de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris. Il commence sa carrière dans la finance avant de devenir conseiller de plusieurs hommes politiques (chargé de mission auprès de Philippe Séguin, président de l'Assemblée nationale en 1993, conseiller auprès de Charles Pasqua, ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire en 1994-95). Il se consacre ensuite à l'aménagement du territoire en devenant commissaire au plan de 1995 à 1998 et en élaborant une charte d'aménagement et de développement pour le département des Hauts-de-Seine en 1999-2000. Conseiller maître à la Cour des comptes depuis 2006, il devient conseiller spécial du Président de la République Nicolas Sarkozy pendant tout son quinquennat (2007-2012) : il est notamment chargé d'écrire les discours du Président. Il est élu député UMP des Yvelines en 2012.

Certaines équipes ont pourtant proposé un schéma de transport dont quelques propositions auraient pu être intégrées dans le projet du Secrétariat d'Etat. A la demande de Claude Guéant, un schéma complémentaire est réalisé par les équipes internationales⁸⁷ : il préconise de privilégier autant que possible un réseau de transport aérien considéré comme plus adapté à l'avenir de la métropole francilienne qu'un réseau souterrain⁸⁸. Mais pour une conseillère de Christian Blanc, certains architectes ont surtout été déçus de voir qu'ils n'auraient peut-être par les contrats escomptés⁸⁹, quand-bien même ils passaient beaucoup de temps dans les bureaux du Secrétaire d'Etat :

« Les architectes [...] ont été choyés par Christian Blanc, ils y passaient leur vie dans le bureau. Ils imaginaient, probablement pour certains, que ça leur assurerait une rente de situation pour l'avenir. Mais le jour où ils se sont rendu compte que ça serait pas le cas, parce que marchés publics, parce que respect...parce que voilà. Du jour au lendemain, certains, Blanc il était bon à jeter aux chiens⁹⁰ ».

⁸⁶ Entretien du 29 octobre 2013.

⁸⁷ NOUVEL Jean, « Le projet du Grand Paris est menacé de s'enliser dans la confusion », *Le Monde*, 21 octobre 2009.

⁸⁸ C'est pourtant cette solution qui est choisie par le Secrétaire d'Etat et qui sera votée en juin 2010 par l'Assemblée nationale.

⁸⁹ Certains architectes ont tout-de-même obtenus des contrats. Christian de Portzamparc, Jean-Marie Duthilleul et Roland Castro sont ainsi chargés d'une étude pour l'aménagement de la zone du Bourget, l'un des clusters du projet étatique du Grand Paris, en lien avec les collectivités territoriales concernées.

⁹⁰ Trois architectes chargés de l'aménagement de Paris-Le Bourget », *La Gazette des communes* (avec l'AFP), 8 janvier 2010.

⁹⁰ Entretien avec Florence Castel, 25 mai 2011.

A partir de mai 2009, Christian Blanc commence à communiquer sur le projet en cours d'élaboration. En effet, dans le discours d'inauguration de l'exposition « Le grand pari(s) de l'agglomération parisienne » à la Cité de l'Architecture quelques jours plus tôt, le Chef de l'Etat a dévoilé les grandes lignes du projet en cours d'élaboration.

§3. La loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au *Grand Paris*

Cette méthode du secret est déroutante et incomprise des élus mais elle n'empêche pas Christian Blanc de mener à bien sa mission. Car contre toute attente, la loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au *Grand Paris* est adoptée deux ans seulement après l'installation du secrétariat d'Etat. Deux établissements publics sont créés, la Société du Grand Paris (SGP) pour la maîtrise d'œuvre du *Grand Paris*, et l'Etablissement public Paris-Saclay (EPPS) pour le développement de cette zone située au sud-ouest de Paris. L'élaboration du projet de loi s'établit dans un contexte houleux au sein de l'Etat (1). Les discussions parlementaires ne remettent pas en cause le projet étatique (2) malgré des points de débats particulièrement discutés (3).

1) *L'élaboration du projet de loi*

Après plusieurs mois de travaux, la mission région capitale élabore un projet de loi portant sur le réseau de transports du *Grand Paris*. Le projet est présenté en Conseil des ministres le 29 avril et le 13 juillet 2009 et fait l'objet de 22 réunions interministérielles, ce qui est considérable. Mais à la suite de ces réunions, le Secrétaire d'Etat reproche au Premier ministre François Fillon d'avoir transmis au Conseil d'Etat un texte éloigné de la version validée en réunion interministérielle et dénaturant l'esprit du projet de loi⁹¹. Le 7 octobre, la version Fillon du projet de loi avisée par le Conseil

⁹¹ En effet, le Premier ministre estime qu'il faut calmer les récriminations des élus locaux portant sur une disposition du projet de loi : le droit de préemption de la Société du Grand Paris sur 1500 mètres autour des gares. Il procède donc à un arbitrage en faveur des élus locaux. Ceci entraîne des tensions fortes entre Christian Blanc et le Premier ministre, qui s'expriment dans le ton de la lettre adressée par le Secrétaire d'Etat à son ministre de tutelle le 30 septembre 2009.

DEPRIECK Matthieu, DENIAU Kévin, « Blanc s'emporte contre Fillon et sa vision du Grand Paris », *L'Express*, 30 septembre 2009.

d'Etat est donc présentée en Conseil des ministres⁹² et enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le même jour. Il est organisé en cinq titres autour de trois objectifs de ce projet de loi : un objectif stratégique (encourager la croissance par l'économie de la connaissance et le développement durable) ; un objectif intermédiaire (« doter la région capitale des outils d'aménagement et de développement propres à lui donner tous les attributs d'une ville-monde compétitive ») ; et enfin des objectifs opérationnels (constitution du réseau du *Grand Paris*, création de deux établissements publics, création des contrats de développement territorial)⁹³.

Les débats parlementaires s'engagent sous le sceau de l'urgence. Continuant sur la lancée du travail mené tambour battant, le Secrétaire d'Etat et son équipe souhaitent que la loi soit adoptée rapidement pour que sa mise en œuvre ne tarde pas et ne soit pas parasitée par la campagne pour l'élection présidentielle de 2012. Le gouvernement choisit donc la procédure accélérée pour l'examen du texte, procédure qui implique une lecture par assemblée du texte (et non pas deux minimum) avant le passage éventuel devant une commission mixte paritaire⁹⁴. Par ailleurs, l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale est engagé sur la base de la procédure du temps législatif programmé : 25 heures de débats sont réparties entre les groupes parlementaires proportionnellement à leurs nombre de députés⁹⁵.

Les débats parlementaires sont l'occasion d'un important travail de pédagogie de la part de Christian Blanc pour expliquer ses choix. Certes ce travail a été mené en amont auprès des élus locaux mais le passage devant les deux assemblées est une étape majeure. Car il faut convaincre les élus locaux de la pertinence des choix retenus (de l'objectif stratégique aux objectifs opérationnels). Pour Florence Castel, membre du

⁹² Le Communiqué du Service de presse de la présidence de la République indique ainsi que le projet de loi a été présenté comme « tirant sa substance des travaux des dix équipes d'architectes qui ont relevé le 'grand pari de l'agglomération parisienne' et de ceux du Secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale » et « enrichi par les propositions des élus des collectivités territoriales de la région ».

⁹³ Voir l'introduction de l'étude d'impact du projet de loi, octobre 2009.

⁹⁴ Lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée, plusieurs députés font des rappels aux règlements pour essayer de comprendre les motivations de l'urgence, apprise par voie de presse. Le Secrétaire d'Etat, répondant aux demandes d'explications du groupe socialiste, explique d'abord que le Sénat, du fait de contraintes d'agendas, a exigé cette procédure. Le Président de l'Assemblée s'étonne alors d'une telle mainmise du Sénat sur les choix du Gouvernement. Dans les jours qui suivent, les conférences des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat font finalement savoir qu'ils ne s'opposent pas à cette procédure.

⁹⁵ Le temps de parole est ainsi réparti entre chacun des groupes : 7 heures 05 pour le groupe UMP, 9h50 pour le groupe SRC, 4 heures 45 pour le groupe GDR, 3 heures 20 pour le groupe Nouveau Centre, 40 minutes pour les députés non-inscrits.

cabinet de Christian Blanc qui a assisté aux débats, ça a été « *extrêmement compliqué car ça a été un travail de conviction* », « *ça n'a pas été facile* », mais comme tous les débats parlementaires en réalité⁹⁶. Elle reconnaît en entretien que le texte a été enrichi grâce aux débats, et particulièrement grâce au travail des deux rapporteurs, le député Yves Albarello (UMP) et le sénateur Jean-Pierre Fourcade (UMP), sans aucune remise en cause fondamentale du texte :

« *Ce projet du Grand Paris, quand on l'a conçu, beaucoup de gens disaient : « c'est pas possible, c'est pas trois pelés et quatre tondus qui vont réussir à faire un truc intelligent ». Mais là-dessus on a bossé comme des fous. C'est quand-même dur. Le 9 avril 2009 quand le Président a fait son discours [...], tout le monde s'est dit : « ça c'est la première phase ». Personne ne pensait qu'on arriverait à faire voter la loi. Sauf que la loi, on l'a préparée, et on l'a fait voter. [...] Grande victoire pour nous*⁹⁷ ».

Effectivement, l'esprit du projet de loi est validé par les parlementaires.

Le texte est examiné en novembre 2009 à l'Assemblée nationale et en avril 2010 au Sénat, avant un examen en commission mixte paritaire et le vote définitif en mai 2010. Nous allons désormais reprendre le fil de la procédure parlementaire pour en montrer les points de blocages, de tensions. En effet, les débats sont menés sous le sceau d'un affrontement intense entre la droite au pouvoir et la gauche régionale.

2) L'examen à l'Assemblée et au Sénat

L'examen à l'Assemblée, en novembre 2009, commence en même temps que la campagne pour les élections régionales de mars 2010. L'exécutif régional est en guerre ouverte contre le gouvernement, accusé de saborder la campagne des régionales et l'action du Conseil régional (le SDRIF est toujours en attente de transmission au Conseil d'Etat).

Le texte est peu modifié par l'Assemblée nationale mais fait l'objet de nombreuses critiques, à gauche mais aussi à droite. Plusieurs députés de droite s'interrogent sur le tracé du réseau de transport, sur la perte de pouvoir de décision des élus locaux dans le dispositif des contrats de développement territorial, et enfin sur l'absence d'objectifs chiffrés en matière de construction de logements⁹⁸.

⁹⁶ Entretien avec Florence Castel du 25 mai 2011.

⁹⁷ Entretien avec Florence Castel du 25 mai 2011.

⁹⁸ Le député UMP du Val-de-Marne Gilles Carrez, auteur d'un rapport sur le financement du réseau de transport, souhaite corriger le tracé du réseau de transport et invite la Région et l'Etat à trouver un accord pour apaiser

Un débat au Parlement sur l'aménagement d'un territoire spécifique de la République est un peu particulier. Certes, le Secrétaire d'Etat dans l'exposé des motifs n'a de cesse de justifier l'aménagement urgent de Paris par son rôle dans la croissance et la puissance de la France toute entière. Mais les députés franciliens, et parmi eux les députés-maires encore bien davantage, sont alors pris dans des allégeances parfois contradictoires, entre intérêt national et intérêts locaux, entre soutien et dissidence au parti majoritaire. De manière emblématique de ces contradictions, un journaliste interroge Henri Plagnol, député-maire du Val-de-Marne, seul élu francilien à avoir voté contre le projet de loi le 1^{er} décembre 2009⁹⁹ :

« Dans ce débat parlementaire, n'avez-vous, en définitive, pas défendu plutôt votre commune que l'intérêt national ?

Nous sommes face à une discussion beaucoup plus territoriale qu'idéologique. Beaucoup de députés se sont, comme moi, exprimés à la lumière de leur fonction de maire. Il est fini le temps où des projets se construisaient contre les collectivités locales. Dans cette affaire, je n'ai subi aucune pression de la part de l'UMP. J'ai simplement fait valoir ma clause de conscience de député. »

A l'issue de l'examen par l'Assemblée nationale, il est prévu que le texte soit examiné par le Sénat en février, et donc avant les élections régionales de mars 2010. Mais les tensions politiques dans le contexte de la campagne (où la droite espère reprendre la Région à la gauche) conduisent à repousser l'examen du projet de loi à avril. Les tensions restent vives cependant. En effet, la version adoptée en commission au Sénat supprime la possibilité pour le projet régional de transports Arc Express de faire l'objet d'un débat public, condition nécessaire avant toute mise en œuvre. Cette disposition revient donc à écarter définitivement le projet Arc Express¹⁰⁰. Or Jean-Paul

les débats. Henri Plagnol, lui aussi député UMP du Val-de-Marne, est le seul député francilien de la majorité à ne pas avoir voté le texte car il craint que les élus n'aient aucun pouvoir de décision concernant l'aménagement des quartiers autour des gares du réseau de transport (bien que les maires ont le pouvoir de signer les contrats de développement territorial, avec l'Etat). Enfin, Etienne Pinte, député des Yvelines déplore l'absence d'objectif en matière de construction de logements dans le projet de loi.

« Grand Paris : fin de l'examen à l'Assemblée, mécontentements à droite », *La Gazette des communes* (avec l'AFP), 30 novembre 2009.

⁹⁹ FORRAY Jean-Baptiste, « Grand Paris : « Ne répétons pas les erreurs tragiques des années soixante » – Interview de Henri Plagnol », *La Gazette des communes*, 4 décembre 2009.

¹⁰⁰ Alors que la CNDP valide le dossier Arc Express le 7 avril 2010 (permettant à la Région d'envisager un débat public d'ici l'été,) la discussion en chambre aboutit à un consensus selon lequel le débat public sera organisé en même temps que celui organisé pour le Grand Huit.

Huchon, estimant avoir gagné en légitimité populaire grâce à sa réélection à la tête du Conseil régional le 21 mars, n'accepte pas de voir son projet de transport minimisé voir supprimé au profit du projet étatique : il dénonce « une version triple-zéro » adoptée en commission. Après avoir demandé au Premier ministre de retirer le projet de loi, ou de le modifier profondément¹⁰¹ et organisé une réunion avec 200 élus de gauche¹⁰², il organise au Conseil régional le 15 avril 2010 un débat sur les deux projets concurrents en proposant une délibération sur un retrait du projet de loi. Accusant le gouvernement d'un déni de démocratie, il fustige un projet (le Grand Huit de Christian Blanc) qui vient concurrencer et même menacer le projet régional Arc Express¹⁰³. La droite régionale quant-à-elle soutient le projet étatique, en arguant que le financement de l'Etat pour les transports (21 milliards d'euros estimés à cette date) permettra à la Région dans le même temps de procéder à la rénovation du réseau dont elle a la charge¹⁰⁴ et que le projet régional sera intégré au projet étatique. Christian Blanc et les élus régionaux s'affrontent fortement lors du débat du texte au Sénat, chacun défendant la pertinence de son projet. Christian Blanc estime que le projet régional sera mis en œuvre trop tard (Arc Express est prévu pour 2030-2035 alors que le Grand Huit doit être terminé en 2023). Les élus régionaux défendent Arc Express, en expliquant que le projet couterait beaucoup moins cher : 9,6 milliards d'euros contre 21 milliards d'euros prévus pour le Grand Huit¹⁰⁵. Les élus régionaux sont soutenus par plusieurs élus socialistes dans leur défense d'Arc Express (présenté comme un projet démocratique car voté par les élus locaux et soutenu par les citoyens qui ont réélu la gauche au

¹⁰¹ Jean-Paul Huchon, après avoir rencontré le Premier ministre pour lui exprimer son mécontentement sur le projet de loi du gouvernement : « *La majorité [régionale, gauche] est extrêmement en colère contre le projet de loi Grand Paris, la manière dont il a été préparé et aggravé au Sénat. Je lui ai expliqué que, pour nous, ce projet devait être soit retiré, soit profondément modifié.* »

« Jean-Paul Huchon demande à François Fillon le retrait ou la modification du projet », *La Gazette des communes* (avec AFP), 12 avril 2010.

¹⁰² En effet, alors que le Sénat examine le projet de loi, 200 élus régionaux (PS, Verts et PCF) se réunissent le 7 octobre pour dénoncer le refus du gouvernement de considérer le résultat des élections régionales de mars 2010 qui a conforté la gauche régionale. Ils dénoncent ainsi un « déni de démocratie » (Cécile Duflot) et un plan « autoritaire » après les élections (Catherine Tasca).

« Plus de 200 élus lancent une fronde contre le projet du Grand Paris », *La Gazette des communes* (avec l'AFP), 8 avril 2010.

¹⁰³ Il déclare à la presse : « *Les Franciliens nous ont réélus avec 57% des voix. Le débat était sur le Grand Paris. On ne peut pas faire une croix sur la Région et les élections régionales.* » « Débat imminent sur Grand Paris et Arc Express », *La Gazette des communes* (avec AFP), 14 avril 2010.

¹⁰⁴ Valérie Péresse (UMP), candidate malheureuse des élections régionales pour la droite estime que le projet du Grand Paris « *est une vraie chance pour l'Ile-de-France. L'Etat a pris l'engagement de financer l'intégralité du projet en mettant 21 milliards d'euros sur la table.* »

« Débat imminent sur Grand Paris et Arc Express », *La Gazette des communes* (avec AFP), 14 avril 2010.

¹⁰⁵ KINDERMANS Marion, « *Le débat public d'Arc Express ravive les tensions sur le Grand Paris* », *La Gazette des communes*, 8 avril 2010.

Conseil régional), face au projet de l'Etat présenté comme élaboré sans les élus locaux. Bertrand Delanoë souhaite aussi que le projet étatique soit retiré¹⁰⁶. Annick Lepetit, député PS et maire-adjointe aux transports de Paris, est ainsi particulièrement active dans les débats parlementaires¹⁰⁷.

Cette tension frontale entre l'Etat et les élus locaux (régionaux particulièrement) complique singulièrement la donne. Plusieurs élus locaux appellent à un apaisement jugé nécessaire¹⁰⁸. La Commission mixte paritaire va permettre de trouver un compromis sur les points de débat.

3) Les points de débats

Les grandes orientations du texte ne sont effectivement pas mises en cause (SGP, Saclay, les CDT). Mais les parlementaires débattent, parfois avec une grande intensité, sur plusieurs points lors des débats au Sénat particulièrement. La Commission mixte paritaire, réunie en avril 2010, est chargée d'arbitrer sur les différends. Les débats parlementaires ont ainsi rééquilibré le rapport de force Etat/élus locaux en donnant un rôle plus important aux élus locaux dans divers dispositifs, notamment dans la gouvernance de la SGP et de l'EPPS, et dans le dispositif des contrats de développement territorial¹⁰⁹.

La Commission mixte paritaire a veillé à rassurer les élus régionaux. En effet, elle introduit dans le texte la nécessité pour la SGP de penser un réseau de transport interconnecté au réseau existant et donc d'envisager un compromis entre le tracé élaboré par la mission Région capitale et le tracé d'Arc Express. A cette fin, un accord est également trouvé pour l'organisation du débat public sur Arc Express qui sera

¹⁰⁶ « ‘On veut co-décider’, affirme Bertrand Delanoë (PS) », *La Gazette des communes* (avec l'AFP), 29 mars 2010.

¹⁰⁷ La défaite de la droite aux élections régionales est présentée comme un choix sur les transports. Les élections régionales sont ainsi instrumentalisées par la gauche. Mme Lepetit explique ainsi : « *Valérie Pécresse (UMP) a été sévèrement battue aux élections régionales alors qu'elle faisait du métro du Grand Paris son principal argument. Les électeurs veulent des transports qui fonctionnent et ont clairement tranché parmi les projets qui leur étaient proposés* ».

« Le projet pharaonique du Grand Paris « néfaste » pour l'IDF, selon Annick Lepetit », *La Gazette des communes* (avec l'AFP), 7 avril 2010.

¹⁰⁸ Philippe Dallier, sénateur UMP, encourage dans un communiqué l'Etat et les collectivités à « *parvenir à un accord* » rapidement car il n'est « *pas possible de continuer dans le climat actuel* », dans la mesure où « *l'opposition frontale entre la région et l'Etat est préjudiciable au projet de l'Etat comme à celui de la région* ».

« Il n'est « *pas possible de continuer dans le climat actuel* » pour le Grand Paris, s'alarme Philippe Dallier », *La Gazette des communes* (avec AFP), 2 avril 2010.

¹⁰⁹ Les élus locaux, par le biais de l'AMIF, du STIF et du syndicat Paris Métropole devront par ailleurs être consultés sur le schéma de transports élaboré par la SGP.

organisé en même temps que le débat public sur le Grand Huit, pour une durée de quatre mois.

Enfin, la commission mixte paritaire tranche la question du rayon d'intervention de la SGP autour des gares (compétences d'aménagement) : de 1500 mètres autour des gares (700 hectares) dans les premières versions du projet de loi, on passe à 250 mètres (périmètre de 19,6 hectares) lors de l'examen au Sénat, puis 400 mètres (50 hectares) en Commission mixte paritaire.

En tout état de cause, la loi est votée par l'Assemblée nationale le 26 mai 2010, et le Sénat le 27 mai 2010, la procédure accélérée ayant sans aucun doute facilité l'adoption rapide du texte. La loi n°597-2010 relative au *Grand Paris* est promulguée le 3 juin 2010.

Christian Blanc quitte le gouvernement le 4 juillet 2010, suite à l'affaire des cigares, en estimant avoir rempli sa mission en faisant adopter « *le plus grand chantier du 21ème siècle* » : « *J'ai fait en un an et demi ce que les équipes de Delouvrier avaient mis cinq à réaliser sous de Gaulle* », explique-t-il¹¹⁰. Le secrétariat d'Etat est supprimé dans la foulée car sa mission a été remplie et la priorité est donnée à un apaisement jugé nécessaire pour la mise en place du projet. Il s'agit pour l'Etat de renouer le dialogue avec la Région Ile-de-France qui attend toujours le transfert du SDRIF au Conseil d'Etat par le Premier ministre. Il faut donc trouver un bon interlocuteur pour Jean-Paul Huchon. Le dossier du *Grand Paris* est alors confié au Ministre de l'Espace rural (!) et de l'Aménagement du territoire, Michel Mercier. Celui-ci est considéré comme plus consensuel, plus affable, que Christian Blanc. Il s'emploie dès juillet à rassurer sur la possibilité d'une convergence entre les deux projets de réseaux de transports de l'Etat et de la Région Ile-de-France. Il réaffirme que les deux débats publics sur chacun des deux projets auront bien lieu à l'automne 2010 mais qu'il faut se mettre d'accord sur un tracé commun¹¹¹.

¹¹⁰ JEROME Béatrice, « Christian Blanc, le baron déchu du Grand Paris », *Le Monde*, 6 juillet 2010.

¹¹¹ « *On ne peut pas se payer et réaliser deux projets, a lancé mercredi Mercier. Avoir deux projets, c'est ne pas en avoir.» Si deux débats publics distincts sont bien lancés à la fin du mois, ils devront par force converger. Michel Mercier s'y emploie avec diplomatie. Parmi les tracés possibles de métro, le ministre soutient -«par une claire volonté politique de désenclavement»- la ligne qui passe la plus à l'est, par Clichy et Montfermeil ». DE RAVINEL Sophie, « Grand Paris : Mercier cherche le consensus », *Le Figaro*, 2 septembre 2010.*

Suite à un remaniement ministériel le 14 novembre 2010, c'est Maurice Leroy, nommé Ministre de la Ville, qui reprend le portefeuille du *Grand Paris*. Le choix du ministre reprenant le portefeuille du *Grand Paris* se fait toujours avec cette interrogation : quel interlocuteur pour Jean-Paul Huchon ?¹¹²

Section 3. La réaction des élus locaux : la création du syndicat Paris Métropole

Christian Blanc minore les avancées de la décentralisation en réaffirmant le rôle essentiel de l'Etat en matière de stratégie pour les territoires. Associée à une méthode de travail contestée, cette réaffirmation du rôle de l'Etat entraîne des réactions contrastées des élus locaux, de la crainte à l'intérêt (§1). Les initiatives étatiques conduisent les élus locaux à réaffirmer leur rôle en créant le Syndicat Paris Métropole (§2).

§1. Des réactions mitigées à la prise en main du dossier du *Grand Paris* par l'Etat

La prise en main du dossier du *Grand Paris* par le Président de la République enclenche un processus de réactions en chaîne des élus locaux, et surtout de ceux déjà investis sur la question dans la Conférence métropolitaine. Les réactions sont doubles et transcendent en partie les positions partisanes : elles révèlent des clivages déjà présents au sein de la Conférence métropolitaine et qui s'exacerbent face à la « menace » que constitue l'arrivée de l'Etat dans le dossier du *Grand Paris*.

¹¹² Entretien du 23 novembre 2010 avec Paul de Puylaroque, conseiller référendaire à la Cour des Comptes. Il a été conseiller budgétaire, fiscal et chargé de la RGPP au cabinet du Ministre de l'Espace rural, Michel Mercier, de juillet 2009 à novembre 2010.

1) *Les réactions aux discours du Président de la République, entre soutiens et dénonciation*

Certains élus, les élus parisiens et plusieurs élus locaux de droite notamment, vont apprécier la prise en charge par l'Etat de la question du *Grand Paris*, en espérant que la volonté politique mise en avant soit effectivement suivie d'effets concrets. Le Maire de Paris déclare ainsi que « *la municipalité parisienne est disponible pour participer à une telle réflexion qui devra bien entendu associer l'ensemble des collectivités de l'agglomération* »¹¹³. Il rappelle ainsi l'initiative parisienne de la création de la Conférence métropolitaine que l'Etat ne doit pas oublier¹¹⁴. C'est la position que la Mairie de Paris va tenir pendant plusieurs mois : d'accord pour suivre l'Etat s'il met les moyens financiers, mais toute décision doit être prise en concertation, en associant collectivités locales et Etat¹¹⁵. Anne Hidalgo estime lors d'une conférence en 2010 avoir « *beaucoup appris aussi dans le cadre du travail autour des architectes avec la Région et la Ville de Paris* », expériences qui ont contribué à imposer le « fait métropolitain »¹¹⁶.

Philippe Laurent, maire centriste de Sceaux (92) et membre fondateur de la Conférence métropolitaine, se réjouit ainsi « *du grand intérêt manifesté par le*

¹¹³ Réaction de Bertrand Delanoë le 26 juin 2007 au discours présidentiel à Roissy du 26 juin 2007.

¹¹⁴ Il explique que la Conférence métropolitaine a demandé à ce que soient inscrites dans le Contrat de Projets 2007-2013 Etat/Région Ile de France des études précises sur un projet de transport collectif en rocade (par ailleurs étudié par le Conseil régional dans le SDRIF et proposé dans le Plan de Déplacement de Paris adopté en février 2007). Et elles l'ont été.

¹¹⁵ Dans une interview au Parisien quelque jours plus tard, il laisse néanmoins poindre son inquiétude d'une prise en main autoritaire de l'Etat qui viendrait déposséder les élus locaux d'un débat commencé depuis quelques années : « *Et ce n'est ni à l'Etat ni à Paris de décréter la création d'une communauté d'agglomération. Tout doit se faire dans le respect de nos collectivités, mais aussi de notre diversité politique* ». DELANOË Bertrand, « Tout doit se faire dans le respect des collectivités », *Le Parisien*, Propos recueillis par Sébastien Ramnoux, 6 juillet 2007.

Il exprime à nouveau son inquiétude lors du Conseil de Paris du 17 juillet 2007 lorsqu'il s'adresse aux élus parisiens. Il regrette de n'avoir toujours pas été consulté à cette date par l'Elysée au sujet du Grand Paris.

« *Le sujet est-il tabou ? Absolument pas. J'ai toujours dit ma disponibilité pour l'évoquer, dans l'honnêteté intellectuelle. Mais pour cela, revenons un instant sur la méthode choisie. J'ai rencontré le président de la République depuis son entrée en fonctions, notamment lorsque nous l'avons accueilli à l'Hôtel de Ville. Chaque fois, il m'a fait part de son souhait que, dans le respect de nos différences, nous puissions entretenir un dialogue constructif sur des sujets d'intérêt commun. Or, j'observe qu'avant son intervention du 26 juin - et même depuis - il n'a pas jugé utile de m'informer ou d'informer les autres élus des collectivités concernées. Or comment imaginer que dans notre République, où l'autonomie des collectivités locales est pourtant proclamée, une éventuelle communauté de l'agglomération parisienne puisse découler d'un simple comité interministériel ?! Aucune évolution de notre agglomération ne peut se concevoir sans que les élus soient placés au cœur d'une telle ambition. C'est avec eux qu'il faut inventer un tel projet !* ».

¹¹⁶ Intervention d'Anne Hidalgo en introduction de la Conférence territoriale régionale – Ile-de-France 2030, le vendredi 26 novembre 2010 à la Halle Freyssinet, Paris 13^e.

président de la République pour l'agglomération capitale »¹¹⁷, en rappelant qu'il a été l'un des premiers à émettre l'hypothèse de la création d'une communauté urbaine pour Paris dès novembre 2001¹¹⁸.

Certains élus socialistes saluent également l'initiative présidentielle. Manuel Valls, député de l'Essonne et maire Ps d'Evry (91) est « *favorable à ce que l'Etat et le législateur prennent leurs responsabilités pour doter la région d'une grande agglomération* ». Il défend l'idée d'une « communauté d'agglomération» (sic) englobant Paris et les communes qui l'entourent dans un rayon de 30 km (qui englobe ainsi les villes nouvelles, et donc Evry) tout en demandant « *une concertation approfondie* » entre l'Etat et les élus locaux¹¹⁹.

D'autres élus locaux, et surtout les élus régionaux, vont rejeter frontalement les discours du Chef de l'Etat considérés comme remettant en cause les compétences régionales en matière d'aménagement du territoire. Le Président du Conseil régional voit ainsi d'un mauvais œil le Président de la République avancer l'idée d'une communauté urbaine pour Paris, institution qui viendrait concurrencer sérieusement un Conseil régional en mal de légitimité¹²⁰. Il ne va pas cesser dès lors de répéter dans les médias que « *la métropole compétitive au niveau international, c'est la région* »¹²¹. Sa réaction devant l'assemblée régionale le 27 juin 2007 au discours présidentiel du 26 juin témoigne de sa crainte d'un « *retour d'une conception jacobine d'un autre temps* »¹²², avec la reprise en main par l'Etat des infrastructures lourdes de transports,

¹¹⁷ Réaction de Philippe Laurent (centriste), maire de Sceaux (92), et un des instigateurs de la Conférence métropolitaine. Il poursuit : « *En tant que membre fondateur et membre du secrétariat permanent de la conférence métropolitaine, je dis mon engagement et mon entière disponibilité pour participer à la réflexion souhaitée par le président de la République* ». « *Je me réjouis par ailleurs vivement que, par sa voix la plus autorisée, et renouant avec le volontarisme d'il y a quelques décennies, l'Etat se préoccupe de nouveau de l'agglomération capitale, en appréhende tous les enjeux et évoque l'idée d'une structure intercommunale procédant des communes, qui détiennent toute légitimité pour cela.* »

¹¹⁸ Dans des conférences et dans un article publié dans la presse.

¹¹⁹ SERAFINI Tonino, « Manuel Valls, député PS d'Evry (Essonne) : «Des réserves sur la méthode Sarkozy», *Libération*, 28 juin 2007.

¹²⁰ Un élu parisien estime ainsi que Jean-Paul Huchon « *redoute de voir émerger au coeur de l'Ile-de-France une collectivité qui concentrerait l'essentiel de la richesse et qui serait politiquement très puissante* ». SERAFINI Tonino, « En visite à Roissy, le Président a relancé l'idée d'une structure intercommunale en Ile-de-France », *Libération*, 28 juin 2007.

¹²¹ JEROME Béatrice, « Les Hauts-de-Seine jugent "inacceptable" le plan d'aménagement de M. Huchon », *Le Monde*, 28 juin 2007.

¹²² SERAFINI Tonino, « En visite à Roissy, le Président a relancé l'idée d'une structure intercommunale en Ile-de-France », *Libération*, 28 juin 2007. Il développe dans son discours devant l'Assemblée régionale le 27 juin 2007 : « *Et l'ensemble de ses annonces serait mise en œuvre selon des modalités peu anodines. A savoir un CIADT, fin 2008, qui ferait perdre un an, une réunion interministérielle qui prendrait la place de nos débats démocratiques. On renouerait avec les vieilles pratiques de la glorieuse époque où aucune collectivité, sans*

des choix en matière d'urbanisme, des grandes priorités du foncier d'intérêt régional et du logement, des options du développement économique, de l'organisation des campus de recherche et d'enseignement supérieur. Il interroge : « *Sommes-nous à la veille d'un coup d'arrêt porté à la régionalisation, c'est-à-dire à la forme moderne, démocratique et responsable de gouvernance des métropoles européennes ?* »¹²³.

Patrick Braouezec, président communiste de la communauté d'agglomération Plaine Commune en Seine-Saint-Denis (93) et membre de la Conférence métropolitaine, réaffirme à cette occasion son opposition à un *Grand Paris*. Il défend la polycentralité avec le modèle de la marguerite (dont Paris constitue le cœur, et de grandes intercommunalités les pétales) présenté déjà au sein de la Conférence métropolitaine¹²⁴.

Biographie 7 - Patrick Braouezec

Patrick Braouezec est né à Paris le 11 décembre 1950. Il mène parallèlement à sa fonction d'instituteur à Saint-Denis de 1971 à 1990, une carrière politique locale. Il est conseiller municipal (1983-91 et depuis 2008), adjoint au maire, chargé du logement et de la culture (1987-91) et maire (1991-2004) de Saint-Denis. Il est président de la communauté d'agglomération Plaine commune à Saint-Denis (depuis 2008). Il devient également député de la Seine-Saint-Denis en 1993, inscrit au groupe de la Gauche démocrate et républicaine (GDR) (1993-2012) et est questeur de l'Assemblée nationale (1999-2000).

La région et Paris soulignent également que ces déclarations d'intentions de la part du Chef de l'Etat doivent être suivies dans les actes et notamment en matière de financement. Le Président du Conseil régional rappelle que le plan de transports pour l'Ile-de-France nécessite un investissement de 30 milliards d'euros. Et Bertrand Delanoë souligne que l'Etat doit inverser sa logique de désengagement dans les financements des infrastructures de transport. Il estime ainsi qu'il faut « *rompre avec une logique contre productive qui, depuis 2002, s'est traduite par une baisse de 48% des budgets dédiés au développement des transports en commun dans notre pays* » et financer « *l'amélioration significative des liaisons inter-urbaines en Ile de France, ce qui constitue d'ores et déjà une priorité effective du nouveau STIF* »¹²⁵.

même évoquer les habitants, n'avait droit au chapitre. Avec, à la clé, des changements législatifs et réglementaires et un SDRIF concocté par l'Etat. Et pourquoi pas la reprise en main des collectivités locales par le Préfet ? ».

¹²³ Discours du 27 juin 2007 devant le Conseil régional d'Ile-de-France.

¹²⁴ SERAFINI Tonino, « En visite à Roissy, le Président a relancé l'idée d'une structure intercommunale en Ile-de-France », *Libération*, 28 juin 2007.

¹²⁵ Réaction de Bertrand Delanoë le 26 juin 2007 au discours présidentiel à Roissy du 26 juin 2007.

Même si le Président tente de ménager les élus locaux en rappelant la nécessaire concertation avec eux dans ce chantier du *Grand Paris* qui s'ouvre, ces différentes déclarations remettent en cause la capacité des élus locaux à voir grand, à assumer eux-mêmes les enjeux de l'aménagement du territoire de l'Ile-de-France. Le discours du 26 juin 2007, surtout, fait l'effet d'un « *hold-up présidentiel* » car il inaugure de manière brutale l'arrivée de l'Etat, ou plutôt son retour, dans la question de l'aménagement : non plus seulement la Préfecture de région, mais l'Elysée et le gouvernement directement. Aurélien Rousseau, qui n'est plus directeur de cabinet de Pierre Mansat en 2007 mais qui demeure investi dans le dossier, explique ainsi que « *le sujet s'est imposé le jour où il [leur] a échappé* »¹²⁶. Les élus locaux, et particulièrement les maires au sein de la Conférence métropolitaine, se sont en effet impliqués dans la résolution des problèmes qui touchent leur commune, en réaffirmant leur rôle primordial d'animateur du territoire. La volonté manifestée par Nicolas Sarkozy de dépasser le manque d'ambition du SDRIF, et donc des élus régionaux, en prenant en charge le dossier conduit certains élus à devoir faire preuve d'abnégation en laissant la main. En expliquant le 17 septembre 2007 que si les élus de la capitale et les élus de la périphérie « *n'arrivent pas à se parler, des initiatives doivent être prises, à un niveau suffisant pour que cette discussion ait lieu* ». Il s'agit là d'une négation délibérée de l'initiative des élus locaux dans la Conférence métropolitaine. Nicolas Sarkozy envisageait là la création d'une Agora rassemblant les acteurs du dossier du *Grand Paris*¹²⁷, Agora qui ne verra pas le jour (même si l'Atelier International du *Grand Paris* que nous évoquerons dans un développement ultérieur a pu jouer en quelque sorte ce rôle d'instance de coopération et d'élaboration d'une pensée sur l'agglomération parisienne).

2) *Les réactions à la création du Secrétariat d'Etat*

Avec la création du Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale en mars 2008, plusieurs élus locaux utilisent l'image de l'Etat jacobin et centralisateur. C'est surtout la colère de se voir déposséder d'une prérogative importante qui domine.

¹²⁶ Entretien du 5 mai 2011 avec Aurélien Rousseau.

¹²⁷ Nicolas Sarkozy revient à plusieurs reprises sur cette idée, jusqu'en 2009 (le 30 juin lors d'une table ronde à La Défense).

Les élus communistes et les élus régionaux notamment condamnent avec virulence le rôle de pilote que prend effectivement l'Etat (il ne s'agit plus de déclaration d'intentions) et sa remise en cause du SDRIF en révision. Pour les élus régionaux de gauche, la mission d'aménagement de Christian Blanc se superpose sur la mission d'aménagement du Conseil régional. Les élus craignent ainsi d'être dépossédés de leurs nouvelles compétences, et les faits viendront confirmer leurs craintes. En effet, dans le contexte de révision du SDRIF, ce sont les élus régionaux qui sont le plus mobilisés contre la création du Secrétariat d'Etat en mars 2008. Les partis de gauche majoritaires au Conseil régional dénoncent une remise en cause de l'esprit des lois de décentralisation¹²⁸ et une manœuvre politique pour se positionner dans la campagne pour les élections régionales de 2010 que la droite espère gagner en Ile-de-France. Le Président du Conseil régional Jean-Paul Huchon craint ainsi une tentative d'affaiblissement de la Région par cette création ministérielle qui ne doit pas être « *le prétexte à une manœuvre autoritaire et contraire aux lois de décentralisation et aux libertés locales* »¹²⁹. Le groupe Europe Ecologie les Verts dénonce dans un communiqué « *une provocation et un scandale démocratique* »¹³⁰. Les élus régionaux communistes et citoyens d'Ile-de-France estiment également que Nicolas Sarkozy se livre à un « *déni de démocratie avec la nomination de Christian Blanc* »¹³¹. Les élus régionaux de droite, et notamment Roger Karoutchi et Valérie Pécresse, sont en délicate position dans la mesure où ils espèrent regagner le Conseil régional en 2010 (à gauche depuis 1998) et n'ont donc rien à gagner d'un affaiblissement politique de l'institution régionale.

Biographie 8 - Jean-Paul Huchon

Jean-Paul Huchon est né en 1946 à Paris. Il est diplômé d'études supérieures de droit et de l'Institut d'études politiques de Paris, et énarque (promotion Thomas More, 1969-71, tout comme Claude Guéant). Il mène tout d'abord une carrière dans la haute fonction publique (administrateur civil à la direction du budget au ministère des Finances (1971-75), en mobilité à la division des relations internationales au ministère du Travail et des Affaires sociales (1975-78), Chef du bureau agriculture et communautés européennes à la direction du budget du ministère du Budget (1978-81)) puis des fonctions exécutives dans le privé (DG de la Caisse nationale de crédit agricole (1985-86), Conseiller du président (1986), DG adjoint (1987-88) du groupe Exor, DG du groupe Printemps 1991-1993, Président (2005-07) du cabinet Progress, membre du conseil d'administration de BPI-Groupe (depuis 2013)).

¹²⁸ Alain Rousset, Président Ps de l'Association des Régions de France appuie l'argumentaire de la gauche en insistant sur ce « *retour en arrière* » car « *l'Etat jacobin [...] n'arrive pas à se faire à ce que aujourd'hui la démocratie, le développement, l'efficacité, la simplification passent par la décentralisation* ». Interview d'Alain Rousset du 2 avril 2008, sur la chaîne de la TNT régionale Cap24 Paris.

¹²⁹ « Remaniement: ne pas 'affaiblir l'Ile-de-France', prévient Huchon (PS) », AFP, 18 mars 2008.

¹³⁰ Europe Ecologie Les Verts, « *Une provocation et un scandale démocratique* », Communiqué du 19 mars 2008.

¹³¹ « *Nomination de Blanc: 'déni de démocratie'*, selon les élus communistes », AFP, 20 mars 2008.

Il est directeur de cabinet de Michel Rocard (ministre d'Etat chargé du Plan 1981-83, ministre de l'Agriculture 1983-85, puis Premier ministre 1988-91).

Il mène enfin en parallèle une carrière d'élu local ; en tant que premier adjoint au maire (1977-94 et 2001-08), puis maire (1994-2001) de Conflans-Sainte-Honorine, président du Conseil régional d'Ile-de-France (depuis 1998-2015). Au titre de cette dernière fonction, il est président du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) depuis 2006.). Il est enfin président de l'association Metropolis, l'association mondiale des grandes métropoles depuis 2006.

La Ville de Paris quant-à-elle a une position moins tranchée. Bertrand Delanoë, secondé par son adjoint communiste Pierre Mansat, soutient l'initiative étatique d'un grand projet d'aménagement pour l'Ile-de-France¹³² et appuie la Consultation internationale sur le Grand Pari(s) de l'agglomération parisienne portée par le ministère de la Culture. La perspective d'un important financement de l'Etat est une aubaine pour une équipe municipale qui travaille sur la question du *Grand Paris* depuis 2001. Pour autant, l'adhésion au processus de projet mis en place par Christian Blanc n'est pas totale. Anne Hidalgo, première adjointe au maire de Paris estime qu'avec son projet de loi, « *le gouvernement vise ainsi à mettre sous tutelle une région* »¹³³. La Ville de Paris s'appuie sur le syndicat Paris métropole¹³⁴ qui regroupe 93 collectivités territoriales et EPCI franciliens lors de sa création en 2009 afin de peser dans la balance. Dans le même temps, le Chef de l'Etat a pris le soin de ménager le maire de Paris et les élus locaux. Dans ses vœux aux parlementaires et aux conseillers de Paris, il déclare ainsi le 9 janvier 2008, trois mois avant la nomination de Christian Blanc : « *M. le maire de Paris, rien ne se fera sans vous, rien ne se fera contre Paris et rien contre ses élus* ».

La position des conseils départementaux est contrastée, en fonction de leur situation sur le territoire régional et de leur couleur politique. Les conseils départementaux de la petite couronne ne sont pas directement concernés dans la mesure où ils n'ont pas de compétences en matière d'aménagement en territoire urbain. Ainsi, Claude Bartolone, Président Ps du Conseil départemental de Seine-Saint-Denis, apprend sereinement la nouvelle de la nomination d'un Secrétaire d'Etat au développement de la région capitale¹³⁵. Les conseils généraux de la grande couronne

¹³² Dès le discours du 26 juin 2007 à Roissy du Président de la République, Bertrand Delanoë se montre prêt à discuter avec l'Etat.

¹³³ NUNES Eric, « Le mille-feuille politique de la région-capitale », *Le Monde.fr*, 23 novembre 2009.

¹³⁴ Le syndicat Paris Métropole est un syndicat mixte ouvert créé en 2009 dans la continuité de la démarche de coopération et de réflexion entre maires de l'agglomération parisienne, la Conférence métropolitaine, initiée en 2006. Il a vocation à rassembler toutes les collectivités territoriales et EPCI de l'agglomération parisienne. Cette instance rassemble à sa création principalement des élus de gauche mais réussit à attirer des élus de droite à partir de juin 2010.

¹³⁵ GAIRAUD Marie-Anne, « La bataille du Grand Paris est lancée », *Le Parisien*, 14 avril 2008.

réagissent plus fortement aux fuites qui filtrent sur le projet élaboré par le secrétariat d'Etat, selon la façon dont leur territoire est ou n'est pas concerné par le réseau de transport. Ainsi, le Conseil départemental du Val d'Oise (95) fait part de sa déception de constater que le réseau de transport du *Grand Paris* ne desservirait pas son territoire. Les conseils départementaux des Yvelines (78) et de l'Essonne (91) sont quant-à eux plutôt satisfaits du projet en construction.

Enfin, le projet du *Grand Paris* est peu à peu approuvé par la plupart des élus locaux. Certes les critiques - sur la méthode et sur le fond – apportées par les élus de gauche demeurent. L'Association des maires d'Ile-de-France (AMIF) critique le manque de concertations pour l'élaboration du projet de loi à l'automne 2009 en demandant que l'Etat « *rouvre le dialogue avec les villes, les départements, la Région, Paris Métropole et les associations d'élus* ».

Mais le risque d'être écarté d'un projet qui peut apporter beaucoup à leur commune est trop grand. L'attribution d'un budget conséquent pour la réalisation du projet (avec la création de nouvelles taxes et une dotation de l'Etat) contribue donc à ce ralliement des maires qui ont l'espoir de peser dans les négociations pour obtenir une gare et un contrat de développement territorial sur leur commune ou leur intercommunalité.

3) Conflits sur la paternité du dossier

Le leadership politique des élus locaux reposant bien souvent autant sur les effets de croyances que sur le pouvoir réel de décision, ces derniers tentent de s'imputer le bénéfice des politiques publiques (Le Bart 2003). La paternité de l'émergence de la question du *Grand Paris*, qui prend une importance grandissante à partir de 2007 lorsque le Chef de l'Etat inscrit le *Grand Paris* sur l'agenda gouvernemental, n'échappe pas à ce constat. Certains élus rappellent à la presse leur implication qu'ils jugent déterminante dans la prise en charge du problème *Grand Paris* (Jean-Marie Le Guen, Pierre Mansat, Bertrand Delanoë, Philippe Laurent, Georges Sarre, Nicolas Sarkozy). Cette logique d'imputation se comprend comme une volonté de montrer qu'ils ont eu raison avant les autres sur le diagnostic et sur les solutions à apporter pour y répondre. Comme l'écrit Christian Le Bart, les travaux de sociologie politique portant sur le leadership des maires montrent bien que les élus « *construisent les problèmes qu'ils se donnent pour tâche de résoudre, mais surtout ils s'attribuent une maîtrise de la réalité*

sociale qui dépasse de loin leur pouvoir effectif ». La logique d'imputation consiste donc à retirer des bénéfices politiques d'initiatives locales dont l'implication est peut-être réelle mais limitée (*Ibid.*).

Plus largement, les partis politiques se disputent le rôle d'initiateur de problème public *Grand Paris*. La majorité gouvernementale et parlementaire de droite soutient Nicolas Sarkozy et la mise en place de ressources pour la réalisation d'un *Grand Paris* et minimise la portée politique de l'initiative de coopération de la Ville de Paris. La gauche, majoritaire au Conseil de Paris et au CRIF, défend son rôle de médiateur. Le parti centriste estime quant-à lui porter cette question depuis plus de 20 ans en 2006¹³⁶.

Malgré un ralliement progressif des maires à l'initiative étatique d'un grand projet d'aménagement pour l'agglomération parisienne, les élus locaux souhaitent garder un rôle déterminant dans l'élaboration du projet afin que celui-ci ne leur échappe pas totalement. En tension avec le Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale, ils décident de franchir une étape supérieure en créant le Syndicat Paris Métropole sur les bases de la Conférence métropolitaine.

§2. Le syndicat Paris Métropole : vouloir peser face à l'Etat

Afin de montrer à l'Etat que les élus locaux souhaitent rester des acteurs à part entière dans la réflexion sur l'aménagement de l'agglomération parisienne, et de continuer le travail commencé dans la Conférence métropolitaine dans un cadre plus structuré en créant un syndicat, les élus membres de la Conférence métropolitaine décident de créer un syndicat mixte d'étude.

1) L'organisation du Syndicat Paris Métropole

Trois mois après la création du Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale, l'organisation des Assises est un événement important car elle marque un changement de nature de la coopération entre élus. En effet, la décision est prise lors de ces Assises de créer un syndicat mixte ouvert qui a vocation à accueillir tous les

¹³⁶ GRUET Magali, « L'autre papa du «Grand Paris» », *20 minutes*, 4 décembre 2006.

maires des communes de l'agglomération parisienne (au sens de l'unité urbaine de l'INSEE). La Conférence métropolitaine, simple association, doit ainsi se transformer en une structure juridique toujours souple, mais qui ouvre des perspectives plus grandes néanmoins à cette coopération entre maires (grâce au budget) et une plus grande indépendance vis-à-vis des institutions qui ont porté la création de la Conférence métropolitaine (surtout la Ville de Paris).

Les élus locaux réaffirment à l'occasion des Assises qu'ils ont des problèmes d'action publique communs dans l'agglomération parisienne : le logement, l'attractivité économique, l'emploi, les déplacements. Ils estiment que la réponse à ces enjeux passe par une meilleure répartition des finances publiques en luttant contre les inégalités territoriales. Un processus de création du syndicat s'engage alors¹³⁷.

Le 10 juin 2009, c'est l'installation officielle du Syndicat Paris Métropole à Clichy-sous-Bois (93) avec 93 collectivités territoriales fondatrices (67 communes, 19 EPCI, 6 Conseils généraux et le Conseil régional d'Ile-de-France)¹³⁸. C'est dans l'objectif de donner un cadre plus structuré aux débats et aux recherches qu'est créé ce syndicat mixte ouvert. Le syndicat est « mixte » car il réunit différentes collectivités territoriales : des communes, des EPCI, des départements et la région Ile-de-France. Et il est « ouvert » car il a la possibilité d'associer aux travaux menés les grands syndicats techniques (eau, déchets ménagers, transports, etc.), les chambres consulaires, les chercheurs, les représentants des milieux économiques et sociaux.

Le syndicat garde la même organisation que la Conférence métropolitaine, avec un bureau (l'ancien secrétariat permanent) et un comité syndical, et s'appuie sur un Comité des partenaires. Instance centrale de pilotage du syndicat, le bureau a un rôle politique considérable. Il compte 29 membres élus pour un an par le comité syndical¹³⁹. Au sein de ce bureau sont désignés à la majorité absolue pour un an le président du syndicat et cinq vice-présidents¹⁴⁰. Le bureau doit refléter la diversité politique et

¹³⁷ Le 1^{er} octobre 2008, les élus de la Conférence métropolitaine valident le principe de la création d'un syndicat mixte ouvert (étude des statuts du syndicat) puis organisent une assemblée constitutive du syndicat le 5 novembre 2008.

¹³⁸ Après arrêté du 30 avril 2009 du Préfet de Région, Préfet de Paris, autorisant la création du syndicat mixte ouvert d'études *Paris Métropole*.

¹³⁹ Le bureau doit rassembler un représentant de la ville de Paris, de chaque conseil départemental, du conseil régional, et autant plus un de communes et EPCI que de départements et région.

¹⁴⁰ Le 8 juillet 2009, Jean-Yves Le Bouillonnec, député-maire (PS) de Cachan (94), est élu président. Les cinq vice-présidents élus sont Bertrand Delanoë, Maire de Paris, Jean-Paul Huchon, Président du Conseil régional

territoriale des membres du syndicat et s'engager à prendre ses décisions dans un esprit consensuel¹⁴¹.

Le Comité syndical rassemble les membres du syndicat environ six fois par an pour traiter des affaires courantes du syndicat (élection du bureau et du président, vote du budget, charte d'association, etc.), mais aussi pour réfléchir aux enjeux de la métropole (transports, développement économique, gouvernance, etc...). Il fonctionne sur le principe « un membre = une voix ».

A côté du Syndicat, est créé un Comité des partenaires qui se réunit pour la première fois le 1^{er} juillet 2010 à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris. Lors de sa création, une centaine de personnes (élus, entrepreneurs, acteurs socio-économiques) se sont mis d'accord sur le rôle que devait jouer le Comité par rapport au Syndicat. Afin de pouvoir mettre en cohérence les actions de tous les acteurs du territoire, le « *Comité des partenaires se propose d'être ce lieu d'échange et de coopération* »¹⁴². Par l'organisation d'une séance plénière chaque année, de petits déjeuners, il s'agit de permettre concrètement aux acteurs de se rencontrer et de pouvoir nouer des partenariats. Il rassemble des représentants de syndicats mixtes, d'organismes et d'établissements publics, d'entreprises et d'associations qui ont un intérêt dans les travaux de Paris Métropole. Il a vocation à travailler avec le Syndicat sur les enjeux d'action publique communs qu'il juge prioritaires : la logistique urbaine, la gouvernance, le tourisme, la transition énergétique. A cette fin, il peut commenter, « apprécier », les travaux du Syndicat et proposer des thèmes de travail considérés comme essentiels à appréhender à un niveau métropolitain.

Cette création répond, quatre ans plus tard, au souhait exprimé lors de la création de la Conférence métropolitaine d'associer les acteurs économiques aux travaux des élus. Le Syndicat réaffirme donc le rôle primordial –au sens premier du terme- des élus dans l'élaboration d'un diagnostic et de solutions aux problèmes d'action publique dans l'agglomération parisienne, mais n'ignore pas le rôle déterminant que les acteurs économiques ont à jouer également. La Chambre de Commerce et d'Industrie prend une place importante dans cette nouvelle configuration puisqu'elle préside le Comité

d'Ile-de-France, Philippe Laurent, Maire de Sceaux, Patrick Braouezec, Président de la Communauté d'agglomération Plaine Commune et Jacques JP Martin, Maire de Nogent-sur-Marne.

¹⁴¹ A mesure que le bureau s'agrandit, cette exigence devient de plus en plus difficile. Il atteint en effet 51 membres en décembre 2013, soit environ un quart des membres !

¹⁴² Présentation du Comité sur le site internet de Paris Métropole : <http://www.parismetropole.fr>.

des partenaires depuis 2010 et participe à ce titre aux réunions du bureau du Syndicat mais sans voix délibérative.

La structure est souple car on peut y rentrer et en sortir facilement. Il suffit que l’assemblée d’une collectivité le décide et la décision est actée au comité syndical de Paris Métropole suivant. Toute collectivité territoriale de l’agglomération parisienne au sens de l’INSEE -dont le tracé constitue donc le périmètre potentiel- peut entrer dans le syndicat, ainsi que tous les départements franciliens, et tous les pôles métropolitains de grande couronne (villes nouvelles et territoires autour des aéroports). La sortie du syndicat a fait l’objet de négociations entre le secrétariat de la Conférence métropolitaine qui réfléchissait sur les statuts du syndicat et les collectivités territoriales des Hauts-de-Seine de droite au printemps 2009. Ces dernières exigent ainsi « la parité politique » dans les instances dirigeantes et la « libre sortie du syndicat », exigences acceptées par le secrétariat permanent lors de sa réunion du 5 mars 2009. Cette décision ouvre la voie à une adhésion des collectivités territoriales de droite au syndicat, qui se produira principalement en septembre 2010 (ou quarante collectivités, majoritairement de droite) adhèrent, ce qui constitue l’adhésion la plus massive au syndicat à ce jour.

2) Un budget faible pour un objectif : réaliser des études

Le syndicat est donc une structure qui reste souple, avec un budget relativement modeste. Mais ce budget donne néanmoins la possibilité de constituer une petite équipe de salariés chargés de la communication et de l’animation de la recherche au sein du syndicat. Il repose sur les contributions des collectivités adhérentes dont la répartition est présentée dans les statuts et a été modifiée à mesure que le nombre d’adhérents grandissait. Le budget annuel est de un million d’euros en 2009 dont 975 000 de fonctionnement (année non pleine)¹⁴³. Initialement, les recettes proviennent de la contribution de la Ville de Paris à 20%, du Conseil régional à 20%, des autres départements hors Paris à 20% et des communes et EPCI à 40%. Ces enveloppes globales sont ensuite pondérées en fonction de la population de chaque collectivité. Un budget d’un million d’euros est relativement modeste mais permet de remplir l’objectif initial du syndicat de réaliser des études.

¹⁴³ Délibération n°10 du syndicat Paris Métropole, Conseil syndical du 8 juillet 2009.

Car la raison d'être du syndicat est bel et bien de poursuivre la coopération entre maires à partir d'une expertise poussée sur les enjeux d'action publique. A partir de travaux détaillés commandés à diverses agences¹⁴⁴, les élus doivent pouvoir débattre et aboutir à des partenariats et des solutions consensuelles, au-delà des clivages politiques. Les membres de Paris Métropole se dotent d'un calendrier de travail qui devient de plus en plus chargé au fil du temps. Outre leur participation aux Comités syndicaux environ six fois par an, ils font partie de groupes de travail et de commissions chargés d'analyser les enjeux relatifs aux problèmes d'action publique dans leur champ de compétence, puis de formuler des propositions, des avis, des recommandations, qui demeurent sans portée décisionnelle ni même obligatoire bien sûr. A cette fin, plusieurs groupes de travail sont créés : logement, développement et solidarité, déplacements, projets métropolitains.

Enfin, à partir de 2012, le syndicat s'attaque à un chantier de taille, celui de la gouvernance, alors que l'Etat laisse toujours de côté la question¹⁴⁵. Si le consensus est atteint dans la plupart des groupes de travail et commissions, il est plus difficile à obtenir sur un sujet comme la gouvernance où les clivages partisans sont marqués alors que les élections locales et nationales rythment les débats (élections régionales en 2010, élections présidentielle et législatives en 2012). L'enjeu de ces travaux n'est peut-être pas tant de modifier le contenu des politiques publiques mises en place que de travailler à la construction d'une identité métropolitaine commune par la rencontre et le travail commun. Lors d'un entretien en 2008 et alors que s'esquisse l'idée d'un syndicat métropolitain, Pierre Mansat estime ainsi que le Syndicat aurait peu d'impact sur les politiques menées au niveau local, sauf pour les collectivités de droite amenées à entrer

¹⁴⁴ L'IAU IDF et l'APUR bénéficient d'une convention revotée chaque année avec le syndicat en ce sens. Trois objectifs principaux sont identifiés dans les statuts du syndicat pour ces études : définir des projets de dimension métropolitaine en ce qui concerne l'aménagement, l'environnement, le développement économique, l'emploi, le logement, les déplacements, la formation, l'enseignement supérieur et la recherche, le développement culturel (et donc identifier des méthodes, des hypothèses de travail utiles aux collectivités dans la mise en œuvre de ces projets) ; réfléchir à la question de la réduction des inégalités territoriales (solidarité financière, péréquation et mutualisation) ; réfléchir à des propositions pour l'évolution de l'architecture institutionnelle de la métropole.

¹⁴⁵ Tout en poursuivant tous les axes de recherches et de travail déjà entamés. 2012 est l'année d'un renforcement de l'identité métropolitaine du syndicat, d'une consolidation des travaux déjà entamés et d'un élargissement possible des thèmes traités à l'eau, l'énergie, la logistique, l'innovation (cf. Débat d'orientation budgétaire lors du Comité syndical du 3 février 2012).

dans une logique de partage des richesses (c'est le problème de la péréquation/mutualisation)¹⁴⁶.

Le champ des études envisagées par le syndicat est, on le voit, très étendu et englobe le volet urbain et le volet institutionnel du dossier du *Grand Paris*.

3) Une équipe de salariés permanents

Afin d'appuyer les travaux du Syndicat, une petite équipe de salariés permanents est constituée et s'agrandit progressivement. D'une directrice et d'une chargée de mission en 2009, on passe à 8 salariés permanents fin 2011 suite à une intensification des travaux du syndicat en 2011¹⁴⁷. Le syndicat a en effet décidé de renforcer l'équipe permanente en 2011 (soutien en communication notamment, à la fois interne du fait de l'élargissement continu des membres, et externe). Les salariés, secondés par des stagiaires, ont pour mission d'organiser l'activité du syndicat (organisation des comités syndicaux et des réunions de bureau, relations institutionnelles, coordination des études, communication). Mais le caractère volontairement réduit de l'équipe empêche la gestion directe des affaires administratives et budgétaires du syndicat¹⁴⁸. Ces dernières ont donc été prises en charge par la ville de Cachan jusqu'en 2011 dans le cadre d'une convention annuelle renouvelée une fois (dont le maire est le premier Président du Syndicat) puis par le Centre Interdépartemental de Gestion de la Petite Couronne¹⁴⁹. Cette décision s'appuie sur la recherche d'une autonomie de gestion indépendante d'un de ses membres et sur le choix de ne pas développer l'équipe de salariés permanents pour ne pas alourdir les charges de fonctionnement du syndicat.

La création du syndicat est donc une initiative de coopération modeste au regard de l'investissement étatique dans le dossier du *Grand Paris*. Cette évolution de la Conférence métropolitaine vers le Syndicat Paris Métropole permet néanmoins de

¹⁴⁶ Il ne pense pas « *qu'en soi l'émergence d'un lieu politique Paris Métropole / Grand Paris introduirait des variations du contenu des politiques mises en œuvre, si ce n'est pour des collectivités qui décident de cumuler des richesses à l'ouest* ». Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

¹⁴⁷ L'équipe compte au 31 décembre 2010 5 salariés permanents (une directrice, deux chargés de mission, une gestionnaire, une assistante) ainsi qu'une vacataire et des stagiaires.

¹⁴⁸ L'assistance du Centre Interdépartemental de gestion porte sur les ressources humaines, assistance juridique, conseil en organisation, fonctionnement de l'infrastructure des systèmes d'information, suivi de la commande publique.

¹⁴⁹ La décision de convention a été prise le 5 décembre 2011. Voir la délibération n° 2011 / 083 : Autorisation de signature de convention entre le Centre Interdépartemental de Gestion de la Petite Couronne et Paris Métropole.

continuer le travail commencé, d'affermir la volonté de coopération et la construction d'une identité métropolitaine en associant de plus en plus d'élus, et ainsi de peser davantage dans les négociations avec l'Etat. Dans le communiqué de presse à l'issue des Assises, les élus rappellent que « *par leur présence massive, [ils] ont rappelé à l'Etat que le devenir de la métropole parisienne ne peut se dessiner sans eux* ». Dans ce contexte, la présence du Secrétaire d'Etat au développement de la région capitale « *tout au long de la matinée, témoigne de l'intérêt et de l'écoute de l'Etat vis-à-vis du processus des Assises qui s'engage* »¹⁵⁰. La tenue de ces Assises, bien qu'envisagée avant l'annonce de la création du Secrétariat d'Etat, est néanmoins l'expression d'une volonté des élus locaux de rester des acteurs à part entière dans le dossier du *Grand Paris*.

La création du syndicat Paris Métropole est la réponse des élus locaux à la prise en charge du dossier du *Grand Paris* par l'Etat. Le syndicat réussit peu à peu à prendre sa place dans la configuration d'acteurs en étant présent dans plusieurs dispositifs de coordination (au sein de la SGP et de l'AIGP par exemple). D'une phase fortement conflictuelle entre 2007 et 2010 entre l'Etat et les élus locaux, on passe à une séquence plus apaisée entre 2010 et 2012. La phase de mise en œuvre de la loi du *Grand Paris* conduit en effet à des arbitrages entre le projet régional Arc Express présenté dans le SDRIF et le projet étatique de réseau du *Grand Paris*. L'apaisement est en marche. Mais cette mise en place d'un projet urbain occulte la question institutionnelle.

Section 4. La mise en œuvre d'un projet urbain et la mise à l'écart de la réforme institutionnelle

En Ile-de-France, les questions techniques d'aménagement du territoire et les questions institutionnelles sont très liées (Gilli et Offner 2008). Mais dans cette phase de mise à l'agenda gouvernemental et de décisions (2008-2012), c'est le projet urbain

¹⁵⁰ Le communiqué de presse du secrétariat de la Conférence métropolitaine adopté au terme des Assises, disponible sur le site de la ville de Paris : www.paris.fr.

comme instrument qui est consacré (§1). L'aspect institutionnel de la question du *Grand Paris* est mis de côté alors-même que plusieurs rapports viennent enrichir le débat public sur la réforme territoriale en Ile-de-France (§2). La seule réforme institutionnelle concerne la réorganisation des services de la préfecture de Police autour d'une police d'agglomération, la « police du *Grand Paris* » mais cette réforme demeure marginale au regard des enjeux et des débats (§3). Considéré comme étant essentiel à mettre en œuvre, avant une réforme institutionnelle, c'est l'élaboration du projet et sa mise en œuvre qui deviennent primordiaux pour l'Etat.

§1. Un processus de projet permanent : l'Etat en pilote, et l'AIGP en soutien

Patrick Le Galès, dans un article sur la gouvernance, estime qu'il y a trois questions majeures liées à ce concept : « qui est gouverné ? », « qui gouverne », « comment gouverner » (Le Galès 2011). C'est surtout la troisième question qui nous intéresse ici. En effet, l'interrogation centrale dans la construction du problème public « *Grand Paris* » concerne bien la gouvernance à partir des problèmes d'action publique rencontrés en Ile-de-France. Et pour résoudre ces problèmes d'action publique, pour améliorer la gouvernance, des instruments sont utilisés, réformés (Lascoumes et Le Galès (eds.) 2004). Patrick Le Galès fait la distinction entre la main droite et la main gauche de la gouvernance. La main gauche de la gouvernance concerne le « *développement d'instruments de politique publique basés sur la négociation, le partenariat, la mobilisation d'acteurs et de groupes, afin de négocier les buts de la politique mais aussi leur implication dans la mise en œuvre* ». Cela concerne l'élaboration de chartes, de contrats, de partenariats dont le but est d'améliorer la capacité politique des acteurs urbains par la coopération. La main droite de la gouvernance concerne quant-à-elle « *le renforcement de nouveaux instruments de gouvernements hiérarchiques et contraignants à base de normes juridiques, d'indicateurs de performance et de recettes du nouveau management public* (Le Galès, Scott 2008, Bezes, 2005) »).

Le processus de projet qui se met en place à partir de 2007 en Ile-de-France décline ces deux facettes de la gouvernance urbaine. L'élaboration du méta-projet est principalement conduite par l'Etat qui s'appuie sur le Secrétariat d'Etat et les

architectes dans le cadre de l'AIGP (dans des logiques souvent divergentes d'ailleurs)¹⁵¹. Et au niveau des projets proprement dit, on assiste à une conjonction d'instruments de politiques publiques souples (Initiatives du Syndicat Paris Métropole, etc.) et d'instruments de politiques publiques contraignants (la loi sur le *Grand Paris* de juin 2010 qui s'impose au SDRIF dans la poursuite des objectifs, et notamment le nombre de logements sociaux à construire). Nous allons maintenant analyser cette face d'élaboration continue du méta-projet, qui s'effectue parallèlement à la mise en œuvre de projets sectoriels.

La multiplication des acteurs en charge de l'action publique en Ile-de-France, accentuée par la décentralisation, conduit à un risque de dilution de l'action publique, sans concertation, ni coordination. La démarche de projet engagée en 2007 par l'Etat facilite en quelque sorte la coordination des acteurs publics et privés. C'est le rassemblement (idéologique et/ou stratégique) autour d'un méta-projet, et non la recherche d'une organisation institutionnelle plus efficace, qui rend possible cette coordination.

L'élaboration du méta-projet est essentiellement le fait de l'Etat, et plus précisément du Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale. C'est lui qui fixe entre 2008 et 2010 les grands principes structurants l'aménagement du territoire en Ile-de-France, autour de deux idées centrales : pour que l'Ile-de-France reste dans la compétition entre villes-mondes, il faut permettre le développement économique des clusters (et avant tout les aéroports, ouverture vers le monde, et la recherche scientifique qui permet l'innovation et donc la compétitivité) en les reliant entre eux par un réseau de transport automatique. Ce méta-projet ne s'élabore pas uniquement dans les bureaux du Secrétariat d'Etat. Il est constitué des multiples interactions entre les acteurs du *Grand Paris* et résulte de rapports de force largement favorables au Secrétariat d'Etat jusqu'en 2010. Mais l'Etat demeure le principal penseur de ce méta-projet qui va peu à peu devenir LE projet pour l'Ile-de-France puisque tous les acteurs s'y rattachent. En effet, à partir du moment où la loi sur le réseau de transport du *Grand Paris* est votée et où le Secrétariat d'Etat est supprimé, un autre jeu s'engage. L'Etat souhaite apaiser les relations avec les élus locaux, et surtout avec le Président du

¹⁵¹ Nous avons vu dans la section précédente l'isolement du Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale dans l'élaboration de son projet. Il faut pourtant rappeler ici que cet isolement s'appuie néanmoins sur des interactions avec le Conseil régional d'Ile-de-France en pleine révision du SDRIF, et avec les architectes.

Conseil régional. Il n'y a pas de remise en cause officielle de ce méta-projet dont les grands principes sont inscrits dans la loi. Mais la phase de mise en œuvre de la loi, qui correspond à la mise en œuvre des projets sectoriels, est également une phase où le méta-projet va être réapproprié par tous les acteurs institutionnels. Des modifications à la marge vont être apportées. C'est dans ce contexte de mise en œuvre de la loi (avec des marges de manœuvre faible) que l'Atelier International du Grand Paris, l'AIGP, continue le travail commencé par les architectes en 2008.

L'AIGP est un groupement d'intérêt public créé en février 2010¹⁵² pour rassembler dans une même institution les dix équipes d'architectes de la consultation internationale sur le *Grand Paris* : elles forment le Conseil scientifique de l'Atelier¹⁵³.

Encadré 2 - Le Conseil scientifique de l'AIGP¹⁵⁴

- Agence Grumbach & associés / Antoine Grumbach (France)
- Atelier Castro Denissof Casi/ Roland Castro (France)
- Atelier Christian de Portzamparc / Christian de Portzamparc (France)
- AUC /Djamel Klouche (France)
- Groupe Descartes / Yves Lion (France)
- LIN/Finn Geipel (Allemagne)
- MVRDV / Winy Maas (Pays-Bas)
- Nouvel Duthilleul Cantal Dupart /Jean Nouvel (France)
- Rogers Stirk Harbours &Partners /Richard Rogers (Royaume-Uni)
- Studio 09/ Bernardo Secchi (Italie)

Sa gouvernance est modifiée en 2011. En effet, son conseil d'Administration hérité du GIP de 2002 (membres fondateurs, Ministre en charge du Grand Paris, Préfet de Paris et de Région Ile-de-France) s'élargit à cette date aux collectivités

¹⁵² Il s'agit en réalité d'un élargissement des missions d'un groupement d'intérêt public (GIP) existant depuis 2002, le GIP « L'Europe des projets architecturaux et urbains » en charge de deux programmes, EUROPEAN et POPSU, que l'AIGP continue. EUROPEAN est un programme qui invite les jeunes créateurs européens à présenter les nouvelles pratiques de projet urbain. POPSU est une plate-forme d'observation des projets et des stratégies urbaines des grandes villes françaises. L'AIGP s'appelle donc officiellement de 2010 à 2011 l'AGPPAU, l'Atelier du Grand Paris et des Projets Architecturaux et Urbains.

¹⁵³ Dans une lettre adressée au Président de la République le 28 juillet 2009, les architectes demandent la création de l'Atelier.

¹⁵⁴ Sont indiqués d'abord le nom de l'agence qui porte le projet puis le nom de l'architecte représentant l'équipe. Depuis le 22 juin 2010, sept équipes se sont ajoutées à celles-ci et deux en sont parties (celles de Djamel Klouche et Jean Nouvel).

territoriales¹⁵⁵. Il est présidé par Pierre Mansat depuis juin 2011, Bertrand Delanoë ayant refusé la proposition du Président de la République. Il est dirigé par Bertrand Lemoine, un architecte-urbaniste¹⁵⁶, soutenu par une équipe administrative de 5 personnes en 2010.

Il a plusieurs missions. La première consiste à poursuivre le travail engagé en 2009, avec un espace de travail dédié (chaque équipe dispose d'un bureau dans le Palais de Tokyo qui offre au total 600 m² de bureaux). Ce travail doit permettre de proposer des études, des propositions, pour « *éclairer les choix relatifs à l'aménagement, à l'architecture et à l'urbanisme* » et « *travailler sur la dimension métropolitaine et innovantes des initiatives, projets et réalisations qui se situent dans la dynamique du Grand Paris et aux modalités de leurs transcription* »¹⁵⁷. Cette mission est envisagée dans la perspective d'un projet permanent, pensé comme un exercice collectif permanent permettant de donner du sens à l'action collective. Il s'agit d'une remise en cause de « *la construction séquencée et linéaire de l'action collective entre diagnostic/orientations/programme/phasage* » (Atelier International du *Grand Paris* 2014, p. 11).

Enfin, sa dernière mission est informative. En effet, ces travaux doivent être accessibles au grand public afin que les franciliens puissent s'approprier les enjeux métropolitains.

L'AIGP met en place ses travaux et fournit nombre de documents, propositions, études aux acteurs publics¹⁵⁸. Les architectes ayant déploré de ne pas être entendus pendant la phase d'élaboration du méta-projet ont désormais une place dans laquelle exercer le rôle d'analyse et de proposition qu'ils entendaient remplir. Pourtant, bien que le travail d'analyse et de conseil soit important, les travaux de l'AIGP ne sont pas directement utilisés dans des projets concrets. L'Atelier peine ainsi prendre sa place

¹⁵⁵ Le ministère de la culture et de la communication, le ministère de l'égalité des territoires et du logement, la Préfecture de Paris et d'Ile-de-France représentent l'Etat et la Ville de Paris, la Région Ile-de-France, le Syndicat Paris Métropole et l'Association des maires d'Ile-de-France représentent les collectivités territoriales.

¹⁵⁶ Son mandat n'est pas renouvelé en 2013, à son grand regret. Mireille Ferri, ancienne vice-présidente du Conseil régional d'Ile-de-France entre 2004 et 2010 en charge de la révision du SDRIF, devient la nouvelle directrice générale un an plus tard, en septembre 2014.

¹⁵⁷ Voir la présentation de l'AIGP sur son site : <http://www.ateliergrandparis.fr/aigp>

¹⁵⁸ On peut consulter ces documents sur le site de l'Atelier à l'adresse ci-dessus. A regarder notamment, la carte passionnante des 650 projets de la métropole francilienne qui donne un aperçu de l'immense chantier qu'est la métropole (projets de transport, contrats de développement territorial, etc.).
<http://www.ateliergrandparis.fr/territoires/index.php>

parmi les décideurs de l'aménagement en Ile-de-France. L'AIGP propose par exemple en novembre 2010 un projet de transports, cinq mois après l'adoption de la loi relative au *Grand Paris* et en plein débat public. Ces propositions, alternatives aux projets de l'Etat et de la Région, favorisent l'interconnexion avec 24 lignes de métro. Recevant les architectes pour la présentation de leur projet, le Président de la République, de façon assez paradoxale, demande alors « *au gouvernement d'en examiner immédiatement la faisabilité technique et financière* »¹⁵⁹. L'AIGP souhaite que ces propositions soient versées aux dossiers présentés dans les deux débats publics organisés sur le Grand Huit et Arc Express depuis octobre.

Le document - *Les 12 clés du Grand Paris*- reflète le même enjeu. Il présente la trame des travaux engagés par l'AIGP autour de 4 axes majeurs : « inventer le projet permanent du *Grand Paris* », « pour une métropolisation raisonnée »¹⁶⁰, « du programme aux scénarios actifs », « penser les territoires comme des systèmes ouverts et complémentaires »¹⁶¹. On y retrouve toute l'ambition de l'Atelier international et tout le paradoxe de sa mission. Comment réussir à produire une analyse pertinente des mutations de la métropole en ce début de 21^{ème} siècle et des réponses intelligentes aux enjeux, et en même temps permettre le passage de l'analyse à l'action (Atelier International du *Grand Paris* 2014) ?

§2. La mise en œuvre rapide mais problématique du projet étatique

La loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au *Grand Paris* crée deux EPIC (Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial), la Société du *Grand Paris* (SGP), établissement public chargé de la mise en œuvre du réseau de transport du *Grand Paris*, et l'Etablissement public Paris-Saclay (que nous dénommerons désormais SGP et EPPS pour plus de simplicité), et un nouveau type de contrat, le contrat de développement territorial. Son objectif est la mise en place d'un réseau de transport afin d'encourager une dynamique économique dans les secteurs de pointe (métiers de

¹⁵⁹ « Les 10 équipes d'architectes du Grand Paris dévoilent leur plan de transport », *La Gazette des communes* (avec AFP), 18 novembre 2010.

¹⁶⁰ Cet axe présente une certaine constance avec les orientations des services de l'Etat déconcentré franciliens. Voir le rapport de la DATAR, de la DREIF et de l'INSEE Ile-de-France de 1999 (Direction Régionale de l'Equipement et al. 1999).

¹⁶¹ Ce document est à distinguer des 12 clés du Grand Paris présentées dans une exposition à Paris en mars et avril 2012. Celles-ci sont à consulter sur le site de l'AIGP : <http://www.ateliergrandparis.fr/12clefs/>

l'image autour dans la Plaine Saint Denis, métiers de la connaissance à Saclay, etc.)¹⁶². Bien qu'elle dispose dans son article 1 que le *Grand Paris* est « *un projet urbain, social et économique d'intérêt national* », la loi se concentre sur la *création d'un réseau de transport public de voyageurs* », « *s'articulant autour de contrats de développement territorial* », et l'encouragement de « *la recherche, l'innovation et la valorisation industrielle au moyen de pôles de compétitivité et du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay* ». Le réseau de transport est au service du développement économique territorial. Car le Secrétaire d'Etat veut convaincre de la pertinence de sa vision ; l'Ile-de-France a du potentiel, il ne s'agit donc pas d'en créer, mais souffre « *d'une carence de relations entre les composantes de la dynamique innovatrice* ». C'est ce à quoi va tâcher de remédier le dispositif imaginé dans la loi, c'est-à-dire un « *copilotage contractualisé du développement de la région capitale* »¹⁶³.

1) Neuf clusters et notamment Saclay

Neuf clusters sont identifiés mais dans l'esprit du Secrétaire d'Etat, celui de Saclay est une priorité. Appelé d'ailleurs Paris-Saclay pour insister sur la logique métropolitaine, ce cluster est « *aujourd'hui emblématique des défis que doit relever la région capitale* » du fait de « *sa richesse environnementale, ses technologies de pointe et sa concentration exceptionnelle de chercheurs* »¹⁶⁴. Il s'agit de créer les conditions favorables à l'installation de plusieurs grandes écoles et universités, directement connectées aux entreprises. Dans cette logique, l'innovation naît de la rencontre entre les chercheurs, qui ont des cerveaux et du temps, et les entreprises, qui ont des besoins et des financements. Le modèle est ici la Silicon Valley en Californie (Etats-Unis). Un établissement public est donc créé pour travailler en ce sens, l'EPPS. Plusieurs membres de la mission Région capitale et du cabinet de Christian Blanc rejoignent la mission de

¹⁶² Article 1 : « *Le Grand Paris est un projet urbain, social et économique d'intérêt national qui unit les grands territoires stratégiques de la région Ile-de-France, au premier rang desquels Paris et le cœur de l'agglomération parisienne, et promeut le développement économique durable, solidaire et créateur d'emplois de la région capitale. [...] Ce projet s'appuie sur la création d'un réseau de transport public de voyageurs [...] qui s'articule autour de contrats de développement territorial [...]. Il favorise la recherche, l'innovation et la valorisation industrielle [...] au moyen de pôles de compétitivité et du pôle scientifique et technologique du plateau de Saclay* ».

¹⁶³ Voir l'introduction de l'étude d'impact du projet de loi, octobre 2009.

¹⁶⁴ Voir l'introduction de l'étude d'impact du projet de loi, octobre 2009.

préfiguration de l'établissement public, dès 2009, puis l'équipe administrative de l'EPPS, dont Pierre Veltz.

Biographie 9 - Pierre Veltz

Pierre Veltz est né en 1945 à Phalsbourg (Moselle). Après avoir étudié à l'Ecole polytechnique, il devient ingénieur au corps des ponts et chaussées. Il est par ailleurs docteur de l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS) et habilité à diriger des recherches en sociologie.

Il mène à la fois une carrière d'ingénieur dans différentes institutions administratives (ingénieur à la Direction départementale de l'équipement (DDE) du Nord (1970-75), ingénieur d'études à la Société centrale pour l'équipement du territoire (SCET) (1975-81)) et une carrière d'enseignant-chercheur (directeur de la recherche à l'ENPC (1982-91), directeur du Laboratoire techniques territoires et sociétés (1992-98), directeur de l'ENPC (1999-2003); président de Paris Tech (2001-03), directeur de l'Institut des hautes études pour l'aménagement des territoires européens (IHEDATE) (2004-08), président du conseil d'administration de l'Ecole d'architecture de Marne-la-Vallée (2005-10)).

S'agissant du *Grand Paris*, il dirige la Mission région capitale auprès du Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale (2008-2009), il est ensuite délégué ministériel pour le développement du Plateau du Saclay (2009-10), et enfin président-directeur général de l'Etablissement public de Paris-Saclay depuis 2010.

Il s'agit de construire un projet, mais d'abord de convaincre les élus locaux de l'intérêt d'un tel projet. Convaincre mais aussi rassurer. En effet, la Ville de Paris craint la concurrence d'un pôle de recherche scientifique et d'enseignement supérieur. Le gouvernement, avec Michel Mercier, s'emploie donc à rassurer Bertrand Delanoë, le maire de Paris. Nicolas Sarkozy projette par ailleurs de se rendre sur le Plateau de Saclay à l'automne 2010 pour montrer qu'il est toujours mobilisé sur le projet, malgré la suppression du Secrétariat d'Etat au *Grand Paris*¹⁶⁵.

Les contrats de développement territorial sont un nouveau dispositif d'urbanisme permettant aux élus locaux et à l'Etat (préfet de région) de signer conjointement un contrat d'aménagement d'une zone de 400 mètres autour des gares du réseau de transport. Ces contrats prévoient la construction de bureaux, de logements, l'intermodalité des transports.

Biographie 10 - Daniel Canepa

Daniel Canepa est né le 16 juillet 1948 à Clichy (Hauts-de-Seine). Diplômé en droit public, en sciences économiques et de l'Institut d'études politiques de Paris, il est élève à l'Ecole nationale d'administration (ENA) (promotion Pierre Mendès France, 1976-78). Il fait

¹⁶⁵ DE RAVINEL Sophie, « Grand Paris : Mercier cherche le consensus », *Le Figaro*, 2 septembre 2010.

ensuite une carrière dans le corps préfectoral et est à ce titre préfet de la région Ile-de-France, Préfet de Paris de 2008 à 2012. Il est par ailleurs directeur adjoint du cabinet de Nicolas Sarkozy (ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales) (2002-03), administrateur de la SNCF et de la RATP (depuis 2008), président de l'Association européenne des représentants territoriaux de l'Etat (AERTE) (depuis 2009).

2) *La construction d'un réseau de transport par la SGP*

La nouvelle institution maître d'œuvre du réseau de transport du Grand Paris se met rapidement en place après le vote de la loi de 2010 et doit trouver sa place vis-à-vis du STIF, le syndicat des transports d'Ile-de-France qui a en charge la gestion du réseau de transports publics en Ile-de-France. L'histoire de la mise en œuvre du réseau de transport est l'histoire d'une collaboration, difficile mais nécessaire, entre l'Etat et le CRIF.

Pour ne pas laisser les élections présidentielles de 2012 empêcher la mise en route de la mission, le lancement des études se fait sans tarder après une mise en place assez houleuse des instances dirigeantes de la SGP. En effet, le calendrier fixé dans la loi est serré et l'Etat souhaite que le réseau de transport soit réalisé à horizon 2023¹⁶⁶. Une mission de préfiguration est donc créée le 2 juillet 2010 et Marc Véron, l'ancien directeur de cabinet de Christian Blanc devient le préfigurateur¹⁶⁷. Le 21 juillet 2010, André Santini, maire UMP d'Issy-les-Moulineaux (92) est élu Président du Conseil de surveillance de la SGP par ce Conseil. Le 26 septembre 2010, un décret du Président de la République nomme les membres du Directoire de la Société du *Grand Paris* qui comprend Marc Véron (jusque-là Préfigurateur de la SGP), Pierre-Alain Jeanneney et Didier Bense, trois proches de Christian Blanc (collaborations à la RATP).

Biographie 11 - Marc Véron

Né en 1949 à Paris, il est titulaire d'un diplôme d'études approfondies (DEA) de droit et de sciences politiques. Il effectue sa carrière comme cadre et dirigeant exécutif de nombreuses

¹⁶⁶ Le calendrier subit plusieurs modifications au cours des années qui suivent le vote de la loi de 2010 pour s'adapter à la question problématique des financements. Au moment de la discussion de la loi, les échéances prévues sont les suivantes :

- Eté 2010 : mise en place de la SGP, de l'EPPS et de l'AIGP ;
- Septembre 2010 : débats publics ;
- Dès la fin des débats, signature des premiers contrats de développement territorial ;
- Début 2013 : début des travaux ;
- 2023 : mise en service du réseau de transport.

¹⁶⁷ Décret de préfiguration de la Société du Grand Paris du 18 juin 2010 qui fixe les prérogatives du préfigurateur et décret de préfiguration de la Société du Grand Paris du 2 juillet 2010.

compagnies (Thomson-Brandt (1977-80), Thomson-CSF (1981-85, puis 1988-94), Froid-Satam-Brandt (1986-88), président-directeur général de SRTI-Systems (1989-94) et de Thomson-Broadband-Systems (1991-94), délégué aux achats (1994-95), directeur général délégué (1995) puis directeur général (1996-98) d'Air France et d'Air France Europe, Senior Vice President et directeur des systèmes de sécurité aérienne et de missiles (1998-2001) de Thomson-CSF devenu Thales en 2000, PDG d'Airsys (1998-2001), président d'Airsys-ATM (1998-2001), conseiller du président d'Alcatel (2001-03), directeur général délégué chargé du fret à la SNCF (2003-06)).

Ayant rencontré Christian Blanc à Air France, il devient son directeur de cabinet au Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale (2008-10). Il devient ensuite préfigurateur puis président du directoire de la Société du *Grand Paris* (2010-11).

Le tracé du réseau de transport a pour buts de sortir d'une logique radiale de déplacements -où toutes les lignes ferrées convergent vers Paris- en construisant un métrophérique autour de Paris, et également la cohésion sociale dans la métropole avec le désenclavement de l'est parisien. En janvier 2010, Christian Blanc se rend ainsi dans ces territoires pour rencontrer les maires et les convaincre du bien-fondé du projet de loi : «*Nous allons développer un puissant réseau de transport qui vous permettra de communiquer, de vous développer et de vous relier aux autres territoires franciliens*», leur explique-t-il, car «*il ne peut y avoir de Grand Paris sans cohésion sociale*»¹⁶⁸. » La démarche est également tactique puisqu'il s'agit de réussir à faire adopter le projet de loi au Parlement.

Rapidement, des clarifications doivent être apportées sur la portée du projet¹⁶⁹. Après deux débats publics organisés conjointement entre le 1^{er} octobre 2010 au 1^{er} février 2011 sur leurs projets concurrents, l'Etat et la Région Ile-de-France trouvent un compromis sur le tracé du métrophérique avec la signature d'un protocole d'accord Etat/Région le 26 janvier 2011. Le nom du réseau porte la trace de ce rapprochement : du réseau de transport du Grand Paris (Etat) et du réseau Arc Express (CRIF), le Grand Paris Express. Ce protocole Etat-région signe le retour à une période de coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales autour de la mise en œuvre du réseau de transport et des contrats de développement territorial. Les controverses et les conflits subsistent néanmoins¹⁷⁰.

¹⁶⁸ LACHEVRE Cyril, « Les élus du 93 soutiennent le projet du Grand Paris », *Le Figaro*, 23 janvier 2010.

¹⁶⁹ Un avis de l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable invite en effet la SGP à justifier ses hypothèses sur les évolutions démographiques de l'Ile-de-France et à clarifier les convergences entre les projets du Grand 8 et d'Arc Express (avis du 27 août 2010).

¹⁷⁰ Le protocole d'accord Etat-Région sur le Grand Paris Express comporte un projet de tracé commun avec néanmoins un point de désaccord sur la desserte de Saclay.

La SGP travaille sur le tracé du *Grand Paris Express* (GPE) et un schéma d'ensemble du GPE est adopté à l'unanimité du Conseil de surveillance le 26 mai 2011¹⁷¹. Elle prépare également les contrats de développement territorial préparés en consultation avec ses partenaires¹⁷² afin de prévoir la construction de logements, de bureaux et envisager le développement économique autour des gares. Les travaux du premier tronçon, la ligne rouge sud, qui relie le Pont de Sèvres à Noisy-Champs, sont prévus débuter en 2014 pour une mise en service dès 2018¹⁷³. Ce phasage en tronçons permet une mise en œuvre progressive du réseau, afin de l'adapter aux contingences financières et techniques. Bien évidemment, les obstacles à la réalisation du GPE, surtout financiers, sont nombreux.

Biographie 12 - Etienne Guyot

Etienne Guyot est né le 31 mars 1962 à Nancy (Meurthe-et-Moselle). Titulaire d'une licence d'histoire et d'un diplôme de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris, il devient élève-administrateur de la Ville de Paris à l'Ecole nationale d'administration (ENA) (1986-88). Il mène une carrière dans la haute fonction publique en alternant les postes dans le corps préfectoral comme sous-préfet puis préfet, dans les ministères (conseiller technique à la DATAR entre 1997 et 2000, sous-directeur de l'administration territoriale au ministère de l'Intérieur de 2000 à 2002), conseiller de cabinet sur les questions territoriales (Chef de cabinet et Conseiller technique d'Anne-Marie Idrac (secrétaire d'Etat aux Transports) (1995-97), Conseiller pour l'administration territoriale aux cabinets de Nicolas Sarkozy puis Dominique de Villepin (successivement ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales) (2002-05), Directeur de cabinet de Michel Mercier (ministre de l'Espace rural et de l'Aménagement du territoire) (2009-10), Directeur de cabinet de Philippe Richert (ministre chargé des Collectivités territoriales auprès du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-Mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration) (2010-11).

Il devient de 2011 à 2014 président du directoire de la Société du *Grand Paris*. Il est directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Paris-Ile-de-France depuis 2014.

Plusieurs chercheurs soulignent le prisme étroit de lecture des enjeux du *Grand Paris* par l'Etat. L'action du Secrétariat d'Etat a été critiquée au motif qu'elle ignorait justement les acquis de la recherche urbaine en limitant l'ambition initiale à un seul projet de transport (Bocquet 2009, p.48 ; Orfeuil, 2014 ; Delpirou 2014). Les critiques portent sur l'intérêt d'un projet de transport de cette envergure et de ce coût financier

¹⁷¹ Enfin, un décret d'approbation du schéma d'ensemble du Grand Paris Express est publié le 24 août 2011.

¹⁷² Les co-contractants sont l'État, représenté par le préfet de région, et les communes et leurs groupements. Sont consultés la région d'Ile-de-France, les départements, Paris Métropole, l'AIGP, l'Association des maires d'Ile-de-France.

¹⁷³ Bien sûr, le calendrier initial est perpétuellement réévalué. En avril 2015, la SGP annonce que la ligne 15 ne sera pas terminée avant 2022. Les délais deviennent serrés dans l'hypothèse de l'organisation des Jeux olympiques de 2024 ou de l'Exposition universelle de 2025, deux événements pour lesquels la ville de Paris prépare sa candidature à partir de 2014.

pour répondre aux enjeux, et sur la déconnexion entre le nouveau réseau de transport avec le réseau existant. L'intérêt de penser de manière conjointe la rénovation du réseau et son extension dans le Grand Paris Express ont conduit à plusieurs redéfinitions du projet (Orfeuil, 2014). Pour autant, la question de l'articulation entre la SGP et le STIF reste posée¹⁷⁴. En effet, la conception et la mise en œuvre du projet Grand Paris Express ne sont pas, par dérogation, du ressort du STIF mais de celui de la SGP nouvellement créée.

3) Le problème majeur du financement

En contexte de crise économique, le financement de ce projet pharaonique (estimé à 19,8 milliards d'euros en 2008 pour la seule SGP) constitue un obstacle majeur à sa mise en place (Carrez 2009)¹⁷⁵. Les craintes récurrentes des élus locaux portent sur la capacité de l'Etat à tenir ses engagements¹⁷⁶ et le montage financier du projet de transport suscite de multiples affrontements lors de l'examen de la loi. Christian Blanc propose plusieurs solutions, critiquées largement, à droite comme à gauche¹⁷⁷.

La loi sur le *Grand Paris* prévoit finalement que le réseau de transport est financé principalement par l'Etat (dotation de 4 milliards d'euros au total, 1 milliard par an¹⁷⁸) et le recours à l'emprunt¹⁷⁹. En attendant le versement de cette dotation, la SGP reçoit

¹⁷⁴ Il faut noter que la Métropole du Grand Paris n'obtient pas de compétences en matière de transport, alors que les liens entre l'aménagement du territoire (qu'elle gérera) et la politique des transports a été notée.

¹⁷⁵ Chargé le 5 juin 2009 d'une mission sur le financement du réseau de transport du Grand Paris, le député UMP Gilles Carrez remet le 1^{er} octobre suivant son rapport au Premier Ministre. Il estime qu'il faudra nécessairement faire participer les usagers et les entreprises au financement. Cette prise de position crispe les relations entre les élus locaux et le Secrétariat d'Etat, notamment pendant le débat à l'Assemblée nationale un mois plus tard.

¹⁷⁶ Ainsi un audit des finances publiques par la Cour des comptes du 2 juillet 2012 enjoint le gouvernement à faire des choix entre les projets d'infrastructures (lignes de TGV, Grand Paris etc.).

¹⁷⁷ Christian Blanc propose ainsi en avril 2010 que la dotation en capital de 4 milliards d'euros de l'Etat provienne d'un remboursement de prêts de l'Etat aux constructeurs automobiles. Ce prêt, dont le remboursement est prévu en « mars 2014, fait l'objet de remboursement des intérêts (taux de 6%) qui seraient dès lors reversés à la SGP (260 millions d'euros par an prévus) ». Gilles Carrez juge ce « montage irresponsable », et Nicole Bricq ce « financement improbable ».

« Fin de l'examen du texte au Sénat dans un climat d'affrontement », *La Gazette des communes* (avec l'AFP), 9 avril 2010.

¹⁷⁸ Cette dotation est l'occasion de questionnements intenses sur la volonté ou non du gouvernement de poursuivre le projet engagé. En discussion pour la loi de finances 2013, le premier ministre Jean-Marc Ayrault s'engage finalement en mars 2013 à soutenir le projet, rebaptisé « Nouveau Grand Paris ».

¹⁷⁹ Voir l'article 9 de la loi précisant les ressources de la SGP.

des revenus issus de trois taxes pour la réalisation des chantiers des gares et les études afférentes, et sur ce point, l'argent de manque pas¹⁸⁰.

S'ajoute à ces enjeux le problème de la coordination entre institutions chargées de l'aménagement, et entre documents d'urbanisme. Avec la loi du 3 juin 2010, une confusion sur la hiérarchie des documents d'urbanisme se profile en effet. Quelle articulation entre le SDRIF et les CDT ? Quels liens entre le STIF (territoire régional) et la SGP (territoire de l'agglomération) ? La SGP n'est pas placée sous l'autorité du STIF en 2010¹⁸¹. De même, les CDT ne rentrent pas dans le cadre du SDRIF ce qui peut poser des problèmes de compatibilité entre les orientations prises et engendrer des déséquilibres¹⁸². Dans un premier temps, les institutions et instruments régionaux se trouvent ainsi mis en retrait par l'arrivée dans le jeu de l'aménagement de la SGP et du nouveau Contrat de développement territorial.

§3. La mise de côté de la réforme institutionnelle

La réforme institutionnelle est laissée de côté alors que la position du Président de la République ne cesse d'évoluer sur la question (1). Une seule réforme est engagée dans la période qui concerne une administration déconcentrée du Ministère de l'Intérieur : c'est la création d'une Direction de la sécurité de l'agglomération parisienne (2).

¹⁸⁰ VINCENDON Sybille, « La Société du Grand Paris aurait-elle trop d'argent ? », sur son blog *Grand Paris et petits détours*, article du 31 août 2012.

Ce dispositif a fait l'objet d'une modification dès novembre 2010. En effet, la taxe créée dans la loi de 2010 (article 10), qui portait sur la valorisation des terrains et des immeubles autour des gares du réseau de transport, est jugée confiscatoire par les professionnels de l'immobilier. Elle est donc remplacée en novembre 2010 par trois taxes qui affectent tous les habitants et entreprises d'Ile-de-France. Pour plus de détails sur le dispositif, lire « Un nouveau financement du Grand Paris présenté au Conseil des ministres », *La Gazette des communes* (avec l'AFP), 17 novembre 2010.

¹⁸¹ Ceci est corrigé par la suite puisque le STIF, qui a un est l'autorité organisatrice des transports sur le territoire régional, doit coordonner l'ensemble des projets en matière de transports, avec la SGP, la SNCF et la RATP. Rôle important pour éviter des réseaux non coordonnés, des hauteurs de quai non adaptées, des gares mal placées dans le territoire, et donc des coûts supplémentaires, comme l'explique Valérie Mancret-Taylor, directrice générale de l'IAU IDF.

« V. Mancret-Taylor : ‘Tout le monde se revendique du Grand Paris’ », *Le Journal du Grand Paris* , 7 février 2015.

¹⁸² Là encore, une disposition législative vient encadrer l'ambiguïté : la loi Duflot de 2013 impose aux CDT de respecter les orientations du SDRIF.

1) Les hésitations présidentielles

La création d'un échelon métropolitain nécessite bien souvent le soutien de l'Etat central. Les déclarations de Nicolas Sarkozy sur l'intérêt d'une communauté urbaine englobant Paris semblent indiquer une mise à l'agenda de la réforme institutionnelle, laquelle est de façon plus générale traitée par le Comité Balladur et mise en œuvre après la loi du 16 décembre 2010. Pour autant, en avril 2009, lors de son discours fleuve sur le projet du Grand Paris, le Chef de l'Etat écarte la question de la gouvernance au profit d'un projet d'aménagement jugé prioritaire. En mars 2010, lors d'un entretien au mensuel A.A, il réaffirme qu'il faudra « à terme aboutir à une entité métropolitaine », dont le syndicat Paris Métropole est la préfiguration. Les enjeux électoraux sont puissants puisque les débats politiques pour les élections régionales, qui opposent Valérie Pécresse pour l'UMP et Jean-Paul Huchon pour sa réélection, conduisent à un raidissement des positions au sein même des partis et entre les institutions. La réforme territoriale enclenchée en 2009-2010 ignore la situation francilienne, contrairement aux conclusions du rapport Balladur qui appelait à la création d'une collectivité ad hoc. Comme l'écrit pudiquement Michel Verpeaux, membre du Comité Balladur : « *Il faut également mettre à part le cas du Grand Paris, ce qui avait été souhaité par le président de la République dès la remise du rapport du comité Balladur. C'est avec une autre logique qu'institutionnelle que la question francilienne a été abordée et, à l'instigation du secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale, Christian Blanc, la loi relative au Grand Paris a été promulguée le 3 juin 2010* » (Verpeaux 2011).

2) La création d'une police d'agglomération

En septembre 2009, l'organisation de la police dans l'agglomération (Paris et les trois départements de la petite couronne) est réformée dans le cadre de la LOPPSI, Loi d'orientation et de programmation de la protection et de la sécurité intérieure. Cette réforme d'une administration déconcentrée de l'Etat constitue une première prise en compte de l'échelle métropolitaine dans l'administration territoriale de l'Etat, qui distinguait auparavant seulement l'échelle départementale et régionale. Elle a pour objectifs l'organisation de la police à l'échelle de l'agglomération -et non plus de façon séparée dans chacun des quatre départements de l'agglomération- ainsi qu'une meilleure efficacité de l'action policière (en pleine RGPP). Le 14 septembre 2009, Alain

Gardère est donc nommé directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, une administration regroupant 26 000 personnes ayant en charge la lutte contre la petite et moyenne délinquance à Paris et en petite couronne placée sous l'autorité du sous l'autorité du Préfet de police de Paris. Le directeur de cette nouvelle force de police explique : « *Nous avons remarqué des similitudes de délinquance entre le XII^e arrondissement et la commune limitrophe de Vitry ; entre le XIV^e arrondissement et sa voisine d'Issy-les-Moulineaux ; le XVII^e et Levallois-Perret ou encore les XIX^e ou XX^e et Aubervilliers, Bagnolet ou Saint-Ouen* ». Cette réforme, qui s'inscrit dans une politique sécuritaire forte du gouvernement sous Nicolas Sarkozy, a pour ambition de meilleurs résultats de l'action policière par la mutualisation. Pour autant, cette volonté d'inscrire la sécurité dans les débats sur le Grand Paris n'est pas manifeste : elle n'apparaît que rarement dans les discours du Chef de l'Etat¹⁸³ ni dans les missions de Christian Blanc au SEDRC. Mais le Ministère de l'Intérieur travaille sur ce sujet depuis 2008.

La prise en charge du maintien de l'ordre et de la sécurité s'effectue dans le cadre d'un statut dérogatoire à Paris, puisque contrairement aux autres communes et départements, il existe à Paris deux préfets : le préfet de Paris (qui est aussi le Préfet de région depuis 1977) et le Préfet de police. Les compétences du préfet de Paris et du maire de Paris sont donc moindres que leurs homologues. Olivier Renaudie note de façon intéressante que « *la répartition des compétences entre les différentes autorités de police présentes à Paris et dans ses environs est traversée par une double évolution : à mesure que les compétences exercées par le préfet de police sur le territoire de la commune de Paris diminuent au profit du maire de Paris, celles dont il est titulaire en dehors de Paris augmentent, au détriment des représentants de l'Etat sur les territoires concernés*

¹⁸³ Il déclare seulement lors d'un discours prononcé le 29 novembre 2007 : « *La situation est particulièrement difficile en Ile-de-France où la seule coordination policière apparaît désormais insuffisante. Le bassin de vie de Paris s'étend de manière continue à la petite couronne, structurée par des réseaux denses d'équipements et de transports collectifs. Et c'est naturellement sur ce bassin que s'exerce sans frontières une délinquance mouvante [...]. Je souhaite que ces données soient désormais prises en compte dans une organisation plus intégrée de Paris et de la petite couronne* ».

défense de Paris qui correspond au territoire régional depuis 1968 (et donc au détriment du préfet de région) (Prat 2012)¹⁸⁴.

Conclusion du chapitre 3

Si l'Etat contemporain doit être pensé à travers ses interventions (Bezes et Pierru 2012, p. 43), que signifie cette reprise en main de l'aménagement du territoire francilien par l'Etat entre 2008 et 2010 ? Le secrétariat d'Etat et son administration de mission ont constitué une sorte de parenthèse dans le traitement institutionnel du *Grand Paris*, en portant l'accent sur la dynamique de projet au détriment d'un règlement du problème de la gouvernance. En réussissant à faire voter en deux ans un projet d'envergure pour l'aménagement de l'Ile-de-France, qui malgré nombre de critiques a fini par rassembler, Christian Blanc a mené à bien sa mission. C'est la vision qui devait porter le projet, qui devait entraîner la réforme de la gouvernance (Blanc 2010, p. 135). Là encore, cela a bien fonctionné, car contre toute attente, la question institutionnelle est mise à l'agenda gouvernemental à l'automne 2012, après un changement de majorité présidentielle. La création en 2016 de la Métropole du *Grand Paris*, communauté urbaine ad hoc rassemblant Paris et les trois départements de la petite couronne et supprimant les intercommunalités sur ce territoire, est décidée par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014. Crée afin d'améliorer la coopération des acteurs politiques sur l'agglomération dense dans des domaines larges (logement, développement économique, environnement, etc.), le millefeuille politico-administratif n'en est pas pour autant simplifié.

¹⁸⁴ Voir sur ce sujet le chapitre 6 de la thèse de Pauline Prat intitulé « « On n'est plus au temps de la diligence » : Le Grand Paris de la Préfecture de Police, une régionalisation incontestée » qui analyse la question des compétences de police dans la région Ile-de-France depuis les années 1960 jusqu'à la réforme de 2009 (Prat 2012).

CONCLUSION DE LA PARTIE 1

La question du *Grand Paris* est une question ancienne ; l'aménagement et l'organisation politico-administrative de la région-capitale de la France font l'objet de débats politiques, de grands travaux, de réformes institutionnelles depuis des siècles. De façon innovante, elle devient pourtant un problème public pris en charge par les élus locaux menés par Paris en 2001, et non plus par l'Etat. Le *Grand Paris* est au cœur de la politique de coopération entre collectivités locales de la Ville de Paris qui exerce un leadership dans l'émergence de la problématique métropolitaine. Le *Grand Paris*, c'est donc d'abord un problème de manque de coopération entre élus locaux : pour y répondre va être créé en 2006 un espace de débat informel entre maires, la Conférence métropolitaine qui devient le Syndicat Paris Métropole en 2008. Mais ce premier processus va rapidement être dépassé par une dynamique de débat beaucoup plus vaste : en 2007, l'Etat se saisit de la question du *Grand Paris* et en fait un problème institutionnel et un problème d'aménagement du territoire, à inscrire à l'agenda gouvernemental. Le problème public se transforme donc à mesure que les acteurs qui le construisent arrivent dans le débat. L'aménagement de l'Ile-de-France est traité par une nouvelle administration de mission, le Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale de 2008 à 2010. Deux ans sont nécessaires à l'élaboration d'un gigantesque projet urbain d'environ 30 milliards d'euros pour construire un réseau de transport en rocade, le *Grand Paris Express*. L'idée est de construire les infrastructures nécessaires à l'innovation et à la compétitivité de la ville de Paris pour permettre une spirale vertueuse de croissance, d'emplois et de réduction des inégalités. Bien que dénoncé par nombre de chercheurs, ce choix agrège peu à peu tout un ensemble d'acteurs publics et privés attirés par les bénéfices attendus de ce projet. L'aménagement du territoire piloté par l'Etat, dans la séquence 2008-2012, supplante la réforme institutionnelle dans la recherche d'un meilleur gouvernement.

Le problème public du *Grand Paris*, dans sa phase de définition et de mise à l'agenda, est construit dans des controverses sur les enjeux à envisager, sur la légitimité des acteurs pour le prendre en charge, et dans des conflits politiques et institutionnels.

Partie 2 L'institutionnalisation contrariée d'une métropole politique francilienne

Cette partie a pour ambition de répondre à une question : « le changement institutionnel, pour quoi faire ? » Nous avons montré dans la première partie comment le problème public *Grand Paris* est redéfini dans la décennie 2000, passant de la nécessité de réformer la gouvernance dans la métropole¹ à la définition d'un projet urbain. La réforme institutionnelle est mise de côté jusqu'en 2012 où s'ouvre une nouvelle séquence d'action publique. En effet, les résistances au changement institutionnel sont nombreuses (chapitre 5). Est-ce-à-dire pour autant que rien ne change en matière institutionnelle ? Nous montrerons précisément que malgré l'absence de réforme institutionnelle, l'ordre institutionnel francilien évolue, autour notamment de la création d'une scène politique métropolitaine (chapitre 4). Nous terminerons cette partie en questionnant la portée de cette injonction à la réforme institutionnelle, en mettant particulièrement en lumière ses impensés démocratiques (chapitre 6). Malgré les efforts en faveur d'une coopération à l'échelle métropolitaine, la construction d'une institution politico-administrative à ce niveau se heurte donc bien en Ile-de-France à des « *freins structurels à l'affirmation des villes comme acteurs collectifs sur lesquels d'éventuels réformateurs pourraient agir dans le futur* » (Jouve et Lefèvre 2002) : « *the strength of local governments, the unwillingness of national states to seriously support metropolitan governance, and the lack of enthusiasm for metropolitan institutions in civil society* », comme dans beaucoup d'autres

¹ A travers les travaux de différentes commissions, pour le compte du Premier ministre, du Sénat, du Conseil régional ou encore du Syndicat Paris Métropole, travaux que précisément nous allons analyser dans cette partie.

villes (Lefèvre et Weir 2012). Ces propos insistent sur la rigidité institutionnelle (*path dependance*) qui constraint les acteurs et rend difficile voire impossible tout changement de sentier institutionnel (*path shifting*) (North 1990; Pierson 2000). Qu'en est-il en Ile-de-France² ?

² « *Mini-révolution institutionnelle* » (*Le Monde*, 20 juillet 2013), la création de Métropole du Grand Paris, EPCI de l'agglomération parisienne, par la loi du 27 janvier 2014, semble remettre en cause la lecture néo-institutionnaliste précitée : un changement institutionnel aurait bien eu lieu. Rien ne permet d'affirmer à l'heure où nous rédigeons cette thèse que les incertitudes sur la forme juridique, les compétences et le calendrier de mise en œuvre seront levées dans les prochains mois, alors que la MGP doit être créée le 1^{er} janvier 2016.

CHAPITRE 4. LA CONSTRUCTION D'UN ESPACE POLITIQUE METROPOLITAINE : LA CONFERENCE METROPOLITAINE ET LE SYNDICAT PARIS METROPOLE

Durant les années 2000, un espace de rencontre et de discussion entre maires de la petite couronne francilienne se met en place. Cette dynamique, portée en premier lieu par la Ville de Paris, entraîne peu à peu la majorité des élus de l'agglomération francilienne. La Conférence métropolitaine créée en 2006 puis le Syndicat Paris Métropole qui prend sa suite en 2009 sont les institutions qui encadrent cette initiative.

Il s'agit dès lors de montrer comment la Conférence métropolitaine et le syndicat Paris Métropole participent à la construction d'une scène politique métropolitaine, c'est-à-dire d'un espace formalisé par des règles, des normes, des valeurs à l'échelle métropolitaine³. En d'autres termes, nous montrerons comment s'institutionnalise un tel espace politique, au sens sociologique du terme. Cette institutionnalisation, cette « première institutionnalisation » comme l'écrit Fabien Desage⁴, préfigure en quelque sorte l'institution politico-administrative, la Métropole du *Grand Paris*, dont la création est votée en janvier 2014. Il nous faut dès à présent préciser un point : il ne s'agit pas de relire l'expérience parisienne au prisme de l'actualité récente, en montrant que la création d'une métropole juridique *devait* nécessairement se produire au regard

³ On trouve dans la littérature scientifique des travaux sur la construction politique de certains territoires. Anne Mévellec a analysé la construction politique des agglomérations dans une comparaison France-Québec dans sa thèse de science politique. Mais elle travaille sur des agglomérations déjà représentées dans une institution politico-administrative et non pas sur la phase précédant la création de l'institution. L'objet est donc légèrement déplacé même si les logiques d'institutionnalisation peuvent se rejoindre (Mévellec 2005).

⁴ Dans sa thèse portant sur l'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille, Fabien Desage montre bien comment la « première institutionnalisation », « entendue ici comme la cristallisation de normes d'actions, de pratiques et de représentations de ses fonctions, suffisamment répandues et convergentes parmi ses principaux usagers (élus et fonctionnaires) pour que l'on puisse parler d'institution, dans l'acception sociologique du terme », ne peut être identifiée que par une recherche scientifique.

Il explique également que l'institutionnalisation peut être analysée par l'étude des usages des règles du jeu, et non par l'étude des règles en elles-mêmes :

« La métaphore ludique peut être mise à profit pour illustrer cette posture de recherche : la connaissance des règles du jeu d'échecs, si elle est nécessaire pour jouer ou pour comprendre le déroulement d'une partie, ne dit cependant rien des coups de chaque joueur ou de qui gagne la partie et comment. Ce sont donc dans les usages des règles normatives que se construisent les institutions et non dans les règles elles-mêmes » (Desage 2005).

du processus observable dans les années 2000. Néanmoins, l'observation de l'institutionnalisation d'un espace de coopération et de discussion politique dans les années 2000 dans l'agglomération parisienne éclaire la nature des débats autour de la création de la Métropole du *Grand Paris*, puisque celle-ci n'est pas créée à partir de rien. La mission de préfiguration de la Métropole installée en juillet 2014 est ainsi pilotée par le président du syndicat Paris Métropole et le Préfet de région. Le Syndicat Paris Métropole devient une institution essentielle de la régulation de l'aménagement et la réflexion sur une réforme institutionnelle à partir de 2012.

C'est bien cette dynamique *bottom-up* émanant des élus locaux qui permet l'émergence d'un espace politique à l'échelle métropolitaine, et non une intervention *top-down* où l'Etat impose un périmètre pertinent d'action publique pour la coordination (Pinson 2009, p. 346)⁵.

Section 1. La métropolisation comme institutionnalisation

L'analyse institutionnelle est pertinente en ce qu'elle est la seule qui permet de montrer comment d'un phénomène social, instituant, on aboutit à une institution juridique, instituée : elle permet d'expliquer les « *processus d'institutionnalisation, c'est-à-dire [les] processus qui aboutissent à un phénomène institué (comme le droit) parce qu'elle est la seule à combiner le point de vue du tout (par exemple : le collectif) et des parties (par exemple : l'individu) en transcendant les frontières rigides entre les matières ou les points d'observation* » (Millard 1995, p. 406). A quoi faisons-nous référence lorsque nous parlons d'institution, d'institutionnalisation⁶ ? Les ambiguïtés sémantiques autour de ces deux termes sont nombreuses et elles impliquent des

⁵ Ce qui tend à aller dans le sens de Gilles Pinson qui écrit ainsi dans *Gouverner la ville par projet* : « *L'institutionnalisation d'un espace politique et d'une capacité d'action collective ne semble plus pouvoir procéder d'une logique de mise en ordre des acteurs par les autorités politiques. Le processus d'émergence des villes comme espaces politiques et d'institutionnalisation d'une capacité d'action collective à leur échelle se distingue des processus d'institutionnalisation qui a vu s'affirmer les Etats nationaux. Ce processus prend davantage la forme de dynamiques d'interreconnaissance entre acteurs, de stabilisation de systèmes d'anticipations réciproques et de dispositions à coopérer dans le cadre des dispositifs peu formalisés d'action collective.* » (Pinson 2009, p. 346).

⁶ Erhard Friedberg, dans une relecture des travaux néo-institutionnalistes et notamment ceux de Peter Hall et Rosemary Taylor en 1997, note à juste titre que les chercheurs se réclamant du néo-institutionnalisme commencent toujours pas définir les concepts d'institution et de néo-institutionnalisme, confirmant ainsi l'immense confusion conceptuelle et sémantique qui règne dans ce champ de recherches (Friedberg 1998). Ce chapitre confirme ce constat.

confusions lors de leur utilisation. Les développements qui suivent ont donc pour objet de préciser ces concepts (§1). Nous pourrons alors définir la métropolisation comme une institutionnalisation (§2).

§1. Qu'est-ce qu'une institution ?

Il nous faut poser des repères dans une littérature aussi abondante que diversifiée sur la question de l'institution, pour envisager la façon dont se construit une scène politique métropolitaine⁷. Nous allons envisager deux ambiguïtés autour de la notion d'institution qu'il nous semble important de clarifier dans ce paragraphe introductif : la définition problématique de l'institution dans l'histoire des sciences sociales (1) et l'institution considérée comme un processus (2).

1) La définition problématique de l'institution

L'institution est fréquemment comprise dans un sens juridique et dans un sens sociologique, les deux acceptations étant intimement mêlées dans le sens commun. Le Larousse la définit ainsi comme la « *norme ou pratique socialement sanctionnée, qui a valeur officielle, légale* » : on perçoit ici déjà l'imbrication entre le volet sociologique (la norme, la pratique sociale) et le volet juridique (valeur légale) de l'institution. Dans sa définition de l'institution, Le Larousse ajoute qu'elle est également « *l'organisme visant à les [norme ou pratique socialement sanctionnées] maintenir* ». Il y a ici une ambiguïté : institution et organisation sont-elles synonymes ? Les luttes de définition de ces deux concepts depuis les prémisses de la sociologie comme discipline scientifique ne sont pas terminées.

François Dubet propose une classification intéressante des trois différentes acceptations du concept « institution », de la plus large à la plus restreinte : l'institution comme institué c'est-à-dire ce qui est culturel au contraire de naturel (dimension très large puisque tout ce qui est social est institué dans ce cas : la langue, la poésie, la science, etc.), l'institution comme organisation et enfin l'institution dans une

⁷ L'introduction d'un numéro spécial sur les institutions de la revue *Tracés* donne des repères précis, clairs et complets sur les débats théoriques portant sur les institutions (Monnet et Fossier 2009).

perspective politico-administrative (Dubet 2002, p. 21-23). Nous allons revenir sur ces trois acceptations pour les mettre en perspective avec notre objet.

L'institution est dans un sens très large toute croyance et toute conduite instituées par la société selon la définition de Durkheim (Cité dans *Ibid.*, p. 21). Cette première acceptation conduit à considérer comme institution tout ce qui est social. « *Les institutions sont les règles du jeu d'une société* », c'est-à-dire les contraintes que choisissent les membres de cette société pour réguler les interactions (North 1990, p. 3). Durkheim considère ainsi que la sociologie, la science des faits sociaux, est la science des institutions.

La deuxième signification de l'institution porte sur son lien à l'organisation. Le concept d'institution et le concept d'organisation ont en effet une histoire mêlée depuis les prémisses des sciences sociales. Nous ne reviendrons pas ici sur l'histoire des courants disciplinaires qui ont mis l'accent soit sur les institutions (notamment le courant durkheimien que nous avons présenté dans la première acceptation du concept d'institution), soit sur les organisations (notamment la sociologie des organisations autour des travaux de Michel Crozier) ou encore qui ont assimilé les deux concepts (notamment James March et Herbert Simon dans leur ouvrage *Organizations* de 1958, ou encore Everett Hugues en 1971)⁸. Pour autant, il apparaît important pour l'analyse de notre objet d'étude de bien distinguer, sans les opposer ou les assimiler, « organisation » et « institution », à la manière des politistes anglo-saxons. Nous nous démarquons donc de ces courants sociologiques qui les confondent. Il ne s'agit pas de trancher entre l'intérêt d'une analyse institutionnelle ou plutôt d'une analyse organisationnelle mais plutôt de montrer comment ces deux types d'analyses peuvent se combiner et avoir un intérêt en fonction de ce que l'on cherche à révéler de l'action collective, et ici plus précisément de l'action publique. Nous partageons la position de Salvador Juan, qui estime dans la conclusion de son article « Le combat de l'Organisation et de l'Institution » que « *le choix conceptuel permet d'éclairer des aspects totalement distincts de l'action collective. Dire qu'une association, une administration (y compris une collectivité territoriale) ou une entreprise existent*

⁸ Sur ce sujet, on pourra lire à profit l'article de Salvador Juan « Le combat de l'Organisation et de l'Institution » (Juan 2006) qui revient sur l'évolution de ces deux concepts depuis le 19^{ème} siècle dans l'histoire de la sociologie et sur les implications épistémologiques qui en découlent.

comme organisations, c'est les considérer du point de vue pragmatique, utilitaire et stratégique [...]. Admettre que ces formes sociales peuvent obéir à des logiques institutionnelles, c'est les regarder du point de vue de leur mission d'intérêt général, de leur vocation, des valeurs qui les orientent ou qu'elles mettent en œuvre et de la mémoire sociale qu'elles conservent, y compris pour les entreprises » (Juan 2006).

Il y a donc bien distinction mais non opposition entre les deux concepts et la frontière n'est pas étanche. Une organisation n'est pas toujours une institution, de même qu'une institution n'est pas toujours une organisation. La Conférence métropolitaine (association loi 1901) et le syndicat mixte Paris Métropole sont des organisations, c'est-à-dire selon la définition de Michel Crozier « *un ensemble complexe de jeux intercroisés et interdépendants à travers lesquels les individus, pourvus d'atouts souvent très différents, cherchent à maximiser leurs gains en respectant les règles du jeu non écrites que leur milieu leur impose, en tirant parti systématiquement de tous leurs avantages et en cherchant à minimiser ceux des autres* » (Crozier 1963, p. 10). D'après cette définition, tous les « *groupes d'individus rassemblés autour d'un dessein commun* » sont des organisations : les corps politiques (partis politiques, le Parlement, les conseils territoriaux, etc.), les corps économiques (les entreprises, les syndicats de travailleurs, etc.), les corps sociaux (les Eglises, les associations, etc.), les corps d'éducation (les écoles, les universités, les centres de formation continue) (North 1990, p. 5). Avec Douglas North, nous pouvons ainsi présenter l'analyse organisationnelle comme l'analyse des structures, des compétences, et des phénomènes d'apprentissage qui permettent à l'organisation de durer. L'accent est porté sur les acteurs, sur leurs stratégies (rationalité limitée).

De façon complémentaire, l'analyse institutionnelle va mettre l'accent sur les « *underlying rules* » pour reprendre les mots de Douglas North, sur les règles sous-jacentes dans le jeu des acteurs (que Michel Crozier ne nie pas d'ailleurs puisqu'elles sont mentionnées dans la définition de l'organisation ci-dessus)⁹. Ces règles sous-jacentes orientent l'évolution de l'organisation, car elles orientent, elles canalisent les actes des acteurs. En quelque sorte, ainsi que le formule Vincent Dubois, « *l'institution, c'est l'organisation plus l'histoire* » (Lagroye et Offerlé (eds.) 2011, p. 309). L'analyse institutionnelle considère les acteurs avant tout comme des acteurs du

⁹ Douglas North invite en effet à séparer l'étude de ces règles sous-jacentes des stratégies des joueurs, prérequis à la construction d'une théorie des institutions : « *Separating the analysis of the underlying rules from the strategy of the players is a necessary prerequisite to building a theory of institutions* » (North 1990, p. 5).

changement et l'accent est mis entre les interactions entre les institutions et les organisations.

La distinction entre le concept d'organisation et le concept d'institution est donc utile pour construire la grille d'analyse de la construction d'une scène politique métropolitaine. Tout en insistant néanmoins sur la porosité des frontières entre ces deux concepts, porosité qui se retrouve dans l'analyse puisqu'il est impossible ici de parler d'organisation sans l'institution, et inversement. Il s'agit donc de ne pas figer plus que nécessaire la réalité¹⁰. Ainsi, certaines logiques organisationnelles perceront ici et là dans les développements ultérieurs mais elles ne sont pas au cœur de notre étude dans cette deuxième partie¹¹.

L'institution peut enfin avoir une troisième signification selon François Dubet, davantage politique : elle est ici considérée comme un « *ensemble d'appareils et de procédures de négociations visant la production de règles et de décisions légitimes* ». Les institutions sont à la fois formelles (lois, règlements..) et informelles (codes et conventions). L'accent est mis ici sur la légitimation de l'action publique par l'intériorisation des valeurs, des normes, des procédures, formelles et informelles par les acteurs. Ce processus permet la régulation des rapports sociaux. Il s'agit alors de rendre compte de ce processus de légitimation de l'action publique, légitimation inhérente au cadre politique démocratique. Au début du 20^{ème} siècle, Maurice Hauriou parle en ce sens d'institutions politiques, c'est-à-dire de « *corps qui prétendent à exercer, sur les membres d'un groupe ou sur les habitants d'un pays, une emprise totale et qui affichent ainsi une compétence universelle* » (Hauriou 2010, p. 127)¹². Son intérêt se porte donc principalement sur l'institution des institutions, l'Etat, tout comme

¹⁰ Jean-Marc Eymeri-Douzans explique que la science politique anglophone fait volontiers la distinction entre les deux concepts d'organisation et d'institution, ce qui lui « paraît figer à l'excès une réalité bien plus processuelle et labile » (Lagroye et Offerlé (eds.) 2011, p. 308). Pour autant, François Dubet montre bien comment la complexification des organisations tend à affaiblir les institutions, dans son analyse du travail sur autrui à l'école, à l'hôpital, dans les associations sportives, etc. (Dubet 2002). Sa thèse, très stimulante intellectuellement parlant, est bien rendue possible par cette distinction conceptuelle.

¹¹ La logique organisationnelle est d'ailleurs mise en évidence de manière plus évidente dans la première partie sur la construction du problème public « Grand Paris » où nous avons montré la mise en place d'un système d'acteurs autour d'intérêts, de controverses, dans une perspective plus fonctionnaliste.

¹² Donc pour lui, les départements et les communes, les conseils généraux et municipaux ne sont pas des institutions politiques. Lorsqu'Hauriou rédige cet ouvrage en 1910, la France est toujours un Etat centralisé dans lequel les communes et les départements ne peuvent adopter des actes qu'après validation par le Préfet. Par ailleurs, la région en tant que circonscription administrative n'existe pas encore.

Max Weber à cette époque¹³. Mais nous pouvons inclure depuis la décentralisation les collectivités territoriales dans cette définition des institutions politiques même si l'on pourrait discuter la question de l'universalité de leur compétence¹⁴. La création d'une nouvelle collectivité territoriale crée donc une nouvelle institution dans cette perspective.

Il est alors question de vérifier si les organisations étudiées, la Conférence métropolitaine et le Syndicat Paris Métropole, sont des institutions, définies comme des ensembles de « *règles formelles, [de] procédures de mise en conformité, [de] modes opératoires qui structurent la relation entre les individus dans les différentes unités de l'espace politique et de l'économie* » (Hall 1986, p. 19) et dans une perspective politico-administrative. Est-ce que ces organisations récentes (2006 pour la Conférence métropolitaine et 2009 pour le Syndicat Paris Métropole qui lui fait suite) construisent peu à peu des règles, des procédures, qui leur permettent une intégration horizontale, une incorporation leur permettant de durer ? Sur quoi s'appuient ces règles et ces procédures ? Dans quelle histoire institutionnelle s'inscrivent-elles ? Et plus fondamentalement, permettent-elles de mettre en évidence la construction d'une scène politique métropolitaine ?

Or, l'analyse l'a montré et nous en rendrons compte dans les développements qui suivent, la Conférence métropolitaine et le Syndicat Paris Métropole participent d'un processus d'institutionnalisation d'une métropole politique, qui anticipe la création d'un établissement ou d'une collectivité territoriale (sans bien sur la rendre inéluctable car il n'y a pas d'évolution mécanique des organisations). Ils préparent le terrain avec tout un ensemble de valeurs, de normes, de procédures qui structurent leur coopération

¹³ Maurice Hauriou déploie une pensée foisonnante sur les institutions en proposant deux perspectives : la première dans son *Précis de droit public* (Hauriou 2010), et la seconde dans son article de 1925 (Hauriou 1925). Il propose une définition de l'institution complète et fine : « *Une institution est une idée d'œuvre ou d'entreprise qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir s'organise qui lui procure des organes ; d'autre part, entre les membres du groupe social intéressés à la réalisation de l'idée, il se produit des manifestations de communion dirigées par les organes du pouvoir et réglées par des procédures* » (*Ibid.*). L'institution est à la fois « une instance essentielle de médiation d'un pluralisme instituant », ainsi que « le modèle d'un pluralisme institué ». Jean-Arnaud Mazères met ainsi en exergue l'oscillation entre l'instituant et l'institué dans la théorie de l'institution chez Hauriou (Mazères 1998).

On pourra enfin lire à profit le chapitre de Jean-Claude Quermonne sur les politiques institutionnelles qui propose une synthèse claire de la pensée du doyen Hauriou sur l'institution (Quermonne 1985).

¹⁴ La compétence des collectivités territoriales est universelle dans leur cadre territorial avec la clause générale de compétences. Cette dernière fait l'objet de vifs débats et de décisions législatives contrastées dans les dernières années.

et leur mise en réseau. Ils s'incorporent peu à peu dans le système d'acteurs francilien. C'est précisément cette histoire qu'il convient ici de retracer. Car l'institution est avant tout processus.

2) L'institution comme processus

Le deuxième facteur d'ambiguïté autour du terme « institution » est relatif à la relation entre l'institué et l'instituant. Plusieurs auteurs, à l'instar d'Eric Monnet et Arnaud Fossier, insistent sur le fait qu'une institution n'est jamais statique, elle est un processus : « *c'est donc pour corriger ce qu'on pourrait appeler un « biais en faveur de la stabilité », que le concept d'institution doit à tout prix être saisi dans un cadre dynamique et interactionniste* » (Monnet et Fossier 2009, p. 15). L'institution est en quelque sorte inséparable de l'institutionnalisation, ou pour le dire autrement, l'institué est inséparable de l'instituant. Le mot « institution » vient d'ailleurs du latin *instituo, instituere*, qui dans sa forme contractée devient *in statuo* / « placer dans », « établir » : l'institution est l'institutionnalisation, elle est intrinsèquement un mouvement (Tournay 2011, p. 31)

Une organisation va s'institutionnaliser, ou s'instituer, par une transformation de son identité¹⁵ qui « *recouvre en fait un double phénomène d'affermissement et d'approfondissement de l'identité organisationnelle* » pour reprendre les mots de Jacques Chevallier (Chevallier 1994, p. 242). L'organisation doit peu à peu construire une identité propre, distincte de celle de ses membres : c'est le processus d'objectivation. Par ailleurs, cette identité autonome de l'organisation va peu à peu être incorporée par les membres de l'organisation, et transformer ces identités individuelles : c'est le processus d'intériorisation. En bref, « *l'institutionnalisation donne aux organisations une dimension nouvelle en les dotant d'une "personnalité" propre et en les faisant pénétrer plus profondément au cœur de la subjectivité individuelle* » (*Ibid.*). Ce dernier processus d'intériorisation est mis en évidence par plusieurs chercheurs. James March et Johan Olsen proposent une approche intégrative

¹⁵ L'identité est un « processus de construction de sens à partir d'un attribut culturel », elle procède d'une « démarche d'élaboration personnelle et d'individualisation » contribuant à inscrire les individus et les groupes dans le monde [Manuel Castells, *Le pouvoir de l'identité. L'ère de l'information* 2, Fayard, 1999, p.17] (Cité dans Pinson 2009, p. 127).

des institutions¹⁶ qui permet de montrer la construction d'une communauté autour de valeurs partagées, d'un rattachement à une histoire commune, et à une construction d'un avenir commun (March et Olsen 1989). C'est ce que Maurice Hauriou appelle l'idée de communion, constitutive -avec l'idée d'œuvre et le pouvoir de gouvernement organisé- de l'institution. Cette communion est « *l'acceptation par les divers membres du groupe non pas de telle ou telle décision ou action déterminée, mais du fonctionnement général de l'institution, c'est-à-dire dans l'acceptation de la règle du jeu* » comme l'explique Eric Millard dans sa relecture de la théorie de l'institution chez Hauriou. C'est « *une communion au pouvoir, qui assure la durée* » (Millard 1995, p. 397). Cette dimension ensidique de l'institution, pour reprendre le néologisme de Cornélius Castoriadis¹⁷, est fondamentale dans l'approche institutionnelle car c'est elle qui lui donne précisément son intérêt. Elle permet de créer un cadre stable pour les interactions humaines, et ainsi de réduire l'incertitude (North 1990, p. 6).

Alors comment identifier concrètement ce processus d'incorporation, d'intégration, d'intériorisation ? L'étude des « rites comme actes d'institution » (Bourdieu 1982) en tant que constitutifs d'un « devoir-être » permet tout d'abord de mettre en évidence ce « *marquage identitaire opéré par l'institution* » (Chevallier 1994, p. 243). Car ces rites d'institution invitent les membres de l'organisation à entrer dans un rôle, à ajuster leur identité individuelle à l'identité institutionnelle en construction. Peu à peu, « *non seulement la contrainte institutionnelle devient invisible, indiscernable, insoupçonnable, mais encore elle s'exerce de manière permanente, continue et quasi automatique. Ces identités organisationnelles, consolidées par le jeu de l'institutionnalisation, contribuent à la*

¹⁶ Les deux auteurs distinguent deux approches des institutions : une approche agrégative qui met en évidence l'allocation des ressources au sein de l'institution entre ses différents membres et une approche intégrative développée ici. L'approche agrégative rejoue à notre sens l'analyse organisationnelle présentée plus haut. Les deux approches sont complémentaires dans l'analyse car l'institutionnalisation se fait dans un mélange des deux approches « *car pour qu'il y ait agrégation, il faut bien qu'il y ait intégration, mais la managérialisation de la société tend bien à privilégier la première* » (Pesqueux). Cela rejoue la thèse de François Dubet dans ses travaux sur les associations « *selon laquelle la croissance et la complexité des organisations participent de l'affaiblissement des institutions* » : la logique institutionnelle, instituante, diminue lorsque les logiques organisationnelles (en terme de management) prennent de l'importance (Dubet 2002, p. 23).

¹⁷ Cornelius Castoriadis évoque ainsi la dimension « ensembliste-identitaire » de l'institution : par la construction d'une identité qui s'impose à ses membres, par l'identification de propriétés propres à l'institution, un classement, une hiérarchie entre les institutions va s'opérer. Il parle ici de toutes sortes d'institutions politiques, économiques, familiales, du langage (Castoriadis 2002, p. 26).

production de l'identité collective » (*Ibid.*). Les rites d'institution agissent sur le réel dans la mesure où ils agissent sur la représentation du réel (Bourdieu 1982, p. 59).

Par ailleurs, l'approche institutionnelle révèle les « *effets de relations entre l'institué (ou l'objectivé) et les investissements de ceux qui « rencontrent » cet institué* » (Fretel 2011, p. 196). Comment les acteurs s'ajustent-ils concrètement aux règles, aux valeurs, aux pratiques en cours d'institutionnalisation ? Comment incorporent-ils, comment intérieurisent-ils ces différents éléments de l'institutionnalisation ? Comment les pratiques des acteurs contribuent-elles à la modification, l'évolution de ces règles, valeurs, pratiques ?

Pour comprendre ces différentes modalités de l'institutionnalisation, il importe de prendre en considération le contexte institutionnel dans lequel s'insère la Conférence métropolitaine. Celle-ci ne naît pas de rien. Elle est portée par des acteurs qui ont d'autres appartenances institutionnelles : cette histoire individuelle participe de l'institutionnalisation d'une scène politique métropolitaine. Il s'agit donc de revenir sur la provenance institutionnelle des promoteurs de la Conférence métropolitaine et sur l'identification des valeurs, des normes, des pratiques qui s'établissent peu à peu dans le compromis dans la deuxième section de ce chapitre.

§2. La métropolisation

La métropolisation est un concept construit à partir de l'économie (1) qui contient une dimension politique (2).

1) *D'une métropolisation économique...*

La métropolisation est un concept qui vise à rendre compte d'une évolution de la ville vers la métropole. L'usage abusif du terme laisse croire que toutes les villes sont des métropoles (le droit participant d'ailleurs à la confusion¹⁸). On retrouve ici la question de l'ambiguïté sémantique qui conduit à ne plus savoir de quoi on parle. Une étude internationale de 1999 montre ainsi comment le concept est construit

¹⁸ Voir la loi du 16 décembre 2010 qui permet la création des métropoles au statut d'EPCI, d'après des critères démographiques. Or, la démographie n'est pas le seul critère qui permet à un territoire urbain de devenir métropole.

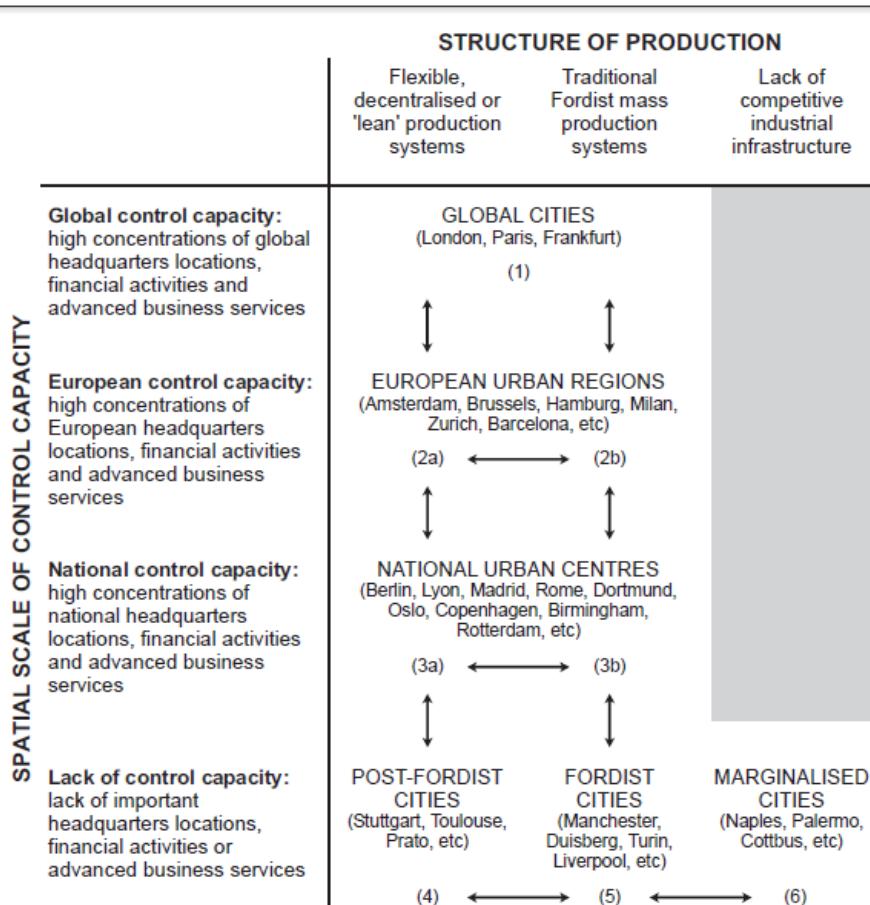
différemment en fonction des disciplines académiques et des origines géographiques des chercheurs (Lacour et Puissant (eds.) 1999).

La métropole est dans l'Antiquité la ville-mère d'un réseau de villes, de Cités, qu'elle domine. La métropole dans son sens antique repose donc sur l'idée d'une domination politique et militaire. A partir du 20^{ème} siècle, l'usage du terme fait davantage référence à une domination économique (Demazière et al. 2007, p. 10), cette domination reposant sur une diversité d'activités économiques et sociales plus grande par rapport aux autres villes (Scott 2008). Les métropoles sont en effet avant tout des villes qui concentrent un certain nombre de fonctions urbaines les plaçant au cœur de cette économie d'archipel dont parle Pierre Veltz (Veltz 1996). Plusieurs typologies ont été élaborées pour essayer de cerner le processus. Nous reprenons celle de Claude Lacour et Sylvette Puissant de 1999, qui pourrait être affinée par des critères plus précis mais qui permet une première approche (citée dans Demazière et al. 2007, p. 11).

Le niveau *des plus grandes métropoles* prend ainsi plusieurs dénominations : métropole mondiale, ville-monde. Conceptualisées par Saskia Sassen en 1991, les villes globales font référence lorsque le livre paraît à Tokyo, New York et Londres (Sassen 2001). Ces villes, qui accueillent des marchés financiers puissants, deviennent ainsi à partir des années 1980 des territoires-clé du capitalisme de la fin du 20^{ème} siècle. Par ailleurs, ces villes concentrent un grand nombre de services supérieurs (banque, publicité, communication, information) et activités de commandements (sièges sociaux de multinationales par exemple) qui leur donne un grand avantage comparatif et assure leur domination parmi les villes du monde. Cette concentration des services et des activités spécialisés s'effectue sur des pôles délimités au sein de la métropole, augmentant ainsi les mobilités et les échanges. Paris rentre dans cette catégorie.

Ensuite, les *métropoles de taille continentale* dominent le réseau urbain à l'échelle d'un continent comme le nom l'indique mais elles ne disposent pas d'autant de fonctions que les métropoles mondiales. En Europe, Milan, Madrid ou encore Munich rentrent dans cette catégorie.

Enfin, les *métropoles régionales* jouent un rôle à l'échelle d'une région, comme Lille ou Lyon en France.

Tableau 6 - The changing European urban hierarchy (d'après Neil Brenner¹⁹)

La métropolisation est donc un processus par lequel une ville va acquérir ces fonctions de commandement et ces services supérieurs et engendrer une dynamique concomitante de développement économique, de réforme organisationnelle. Or, la métropolisation ne résulte pas seulement du jeu du marché. Elle provient d'abord d'un terrain institutionnel favorable.

2) ... à une métropolisation politique

Charles Gachelin montre ainsi comment l'action publique locale joue un rôle dans les processus de métropolisation (Gachelin, 1992)²⁰. La métropolisation est le reflet

¹⁹ Source: (Brenner 2004, p. 191).

²⁰ « Selon lui, l'apparition du processus de métropolisation est liée à la réalisation d'un ensemble d'actions publiques ou privées déclenchant des effets de seuil qualitatif et quantitatif. Dans le domaine du développement économique, il cite notamment les investissements dans l'immobilier d'entreprise, le développement d'infrastructures de transport à grande vitesse, l'organisation de congrès ou de manifestations culturelles qui permettent la promotion internationale de la ville. Pour lui, au-delà de l'implication financière des pouvoirs

d'évolutions économiques qui sont le produit, en partie, de l'action politique (grands projets d'urbanisme, choix d'aménagement, etc.). Une étude conduite par l'Université de Lille et l'Agence d'urbanisme de la métropole lilloise dresse une liste de dix caractéristiques de la métropolisation dans les grandes métropoles mondiales :

1. « les effets de seuils quantitatifs et qualitatifs » ;
2. l'excellence ;
3. l'image urbaine « reposant sur l'utilisation de symboles forts » ;
4. la situation de carrefour et l'accessibilité ;
5. l'exercice de fonctions d'exception qui placent la ville dans le réseau des métropoles internationales ;
6. la capacité événementielle ;
7. « la mise en place d'une structure spatiale et la création d'une aire de métropolisation », c'est-à-dire un changement d'échelles
8. « l'émergence d'un pouvoir métropolitain formel ou informel, traduction d'un consensus nécessaire au démarrage du processus de métropolisation et à sa gestion » ;
9. « les dynamiques qui reposent sur un partenariat public-privé » et sur un « développement multifonction »
10. et la « gestion de la métropolisation dans le temps » (Citée dans Perben 2008).

Cette liste aux accents très volontaristes constitue une sorte de feuille de route pour les élus locaux désirant s'engager dans la métropolisation comme compétition entre villes. On peut lire ainsi dans le rapport Perben de 2008 « Imaginer les métropoles d'avenir » l'importance d'une démarche active des acteurs publics certes, mais en concertation avec les acteurs privés (sphère économique, sociale, culturelles). Le rapport concentre également cette visée stratégique dans les mains des acteurs « locaux et régionaux », mais ne parle pas du rôle de l'Etat²¹. Il est intéressant de constater que la démarche parisienne de coopération entre maires, démarche informelle, s'inscrit pleinement dans la conception de la métropolisation identifiée dans cette étude, relayée par le rapport Perben (8^{ème} proposition ci-dessus).

publics locaux ou nationaux, la mise en place de ces actions requiert la mobilisation d'acteurs publics et privés (structures bancaires, université...) »(Demazière et al. 2007, p. 11).

²¹ « *Il n'y a donc pas de métropole sans une démarche extrêmement volontariste et déterminée des acteurs, locaux et régionaux, que ces derniers appartiennent à la sphère politique, économique, social ou culturelle. La prise de conscience déclencheante est incontournable. Mais, elle ne fait que précéder l'élaboration d'une stratégie et la réalisation de projets »* (Perben 2008, p. 22).

François Ascher écrit en 1995 que le développement des métropoles est distinct du phénomène de métropolisation : « *Malgré l'absence de définition précise, la notion de métropole est de nos jours abondamment utilisée, généralement pour qualifier les principales agglomérations urbaines d'un pays qui comptent quelques centaines de milliers d'habitants, qui sont multifonctionnelles et qui entretiennent des relations économiques avec plusieurs autres agglomérations étrangères. Ces trois caractéristiques intègrent, en fait, toutes sortes d'autres dimensions, qui font partie de la panoplie quasi obligée des critères de définition des villes qui prétendent concourir dans la compétition urbaine à l'échelle internationale* » (Ascher 2010, p. 16). La métropolisation désigne dès lors « *non seulement la croissance et la multiplication des grandes agglomérations, mais la concentration grandissante en leur sein des populations, des activités et des richesses* » (*Ibid.*). Elle est un « *processus à la fois de connaissance et de réforme de l'organisation municipale mené par des élus, des administrateurs et des universitaires et visant à trouver une forme administrative et politique capable de rendre possible le gouvernement de la ville. La métropolisation est donc un changement d'échelle qui entraîne un certain nombre de résistances* » (Payre 2008, p. 40).

Pour devenir métropole, il faut alors définir un intérêt commun et assurer un leadership politique pour la mise en œuvre d'un projet répondant à cet intérêt commun : il s'agit classiquement du leadership de la ville-centre vis-à-vis de ses voisines. Depuis les années 1990, « *la ville fait place à ce que nous appelons la métropole et nous qualifions du concept de métropolisation les processus concernant le développement, l'expansion, la structuration de cette nouvelle collectivité urbaine* », écrit le sociologue Michel Bassand (Bassand 2007, p. 25).

La métropolisation réunit donc deux phénomènes. Le premier est constitué du projet politique pour développer cette concentration économique (activités et richesses) et humaine. Et le deuxième qui est nécessairement lié au précédent, même s'il prend des formes très variées, est l'institutionnalisation d'une nouvelle collectivité urbaine. Ces deux phénomènes sont indissociables. La métropolisation comme institutionnalisation, c'est ainsi l'émergence d'une nouvelle gouvernance urbaine qui s'agence autour du « concept métropole ». S'agissant du *Grand Paris*, l'institutionnalisation d'une nouvelle collectivité urbaine se constitue dans la décennie

2000 avec l'identification d'une métropole correspondant à l'unité urbaine de l'INSEE, c'est-à-dire à l'agglomération. A travers la coopération entre maires organisée dans la décennie, un ensemble de normes, de valeurs, de rites vont se stabiliser : c'est de ce processus dont il va être question dans la section suivante.

Section 2. L'institutionnalisation de la coopération entre maires : première ébauche d'un espace politique métropolitain

L'expérience de coopération entre maires permet de formaliser un cadre d'échange, de structurer des controverses, d'institutionnaliser un espace de représentations, de valeurs, de normes. La décennie 2000 n'est donc pas vide de tout changement institutionnel, quand bien même aucune décision relative à la création d'une métropole politico-administrative n'est prise. A la manière du photographe qui scrute l'évolution de l'image latente, cette image qui apparaît lentement sur un cliché dans la chambre noire, et dont rien ne laisse présager le résultat, le chercheur peut ici analyser l'évolution d'une structure dont rien ne laisse également présager le résultat. La conférence métropolitaine et le syndicat Paris Métropole sont l'image latente de la coopération entre maires dans l'agglomération parisienne.

Alors que les dynamiques d'institutionnalisation en matière d'intercommunalité sont souvent étudiées dans une perspective socio-historique, alors qu'une institution politico-administrative est déjà créée (Desage 2005; Mevellec 2008; Guéranger 2003), nous présentons ici l'institutionnalisation d'une organisation -le syndicat Paris Métropole-, en amont de la création d'une métropole administrative. Evidemment, il ne s'agit pas de parler de pouvoir métropolitain, qui n'existe pas encore, mais de l'émergence de valeurs, de normes, de rites d'institution, qui peu à peu contribuent à institutionnaliser une scène politique métropolitaine (§1), institutionnalisation qui

demeure limitée et soumise à des forces exogènes risquant d'affaiblir le processus²² (§2).

§1. Valeurs, normes et rites d'institution

Quelles sont les valeurs, les normes, les règles, les pratiques qui s'élaborent ? Quel devoir-être ? Quels rites d'institution ? L'institutionnalisation peut en effet s'observer par les valeurs, comme le fait Philipp Selznick dans son étude de la Tennessee Valley Authority²³ mais l'objectivation de ces valeurs est une tâche difficile pour le chercheur. L'analyse des normes permet donc de noter le décalage entre les valeurs qui se stabilisent et les pratiques des acteurs (Desage 2005).

1) Trois valeurs centrales : égalité, débat démocratique, rôle des maires dans l'action publique

C'est à partir des valeurs, entendues comme des « *préférences collectives qui apparaissent dans un contexte institutionnel, et qui par la manière dont elles se forment, contribuent à la régulation de ce contexte* » (Boudon et Bourricaud 2000, p. 664) qu'une organisation s'institutionnalise en partie²⁴. Ces préférences collectives sont des croyances, « *des orientations profondes* », qui donnent un cadre aux représentations d'un individu et définissent ainsi des finalités à l'action (Bréchon 2011). Les valeurs peuvent être analysées au niveau individuel mais aussi au niveau du

²² En mai-juin 2015, les débats parlementaires de la loi NOTRe relatifs au réexamen des dispositions législatives votées lors de la loi MAPTAM portant création de la Métropole du Grand Paris permettent également de le vérifier.

²³ Philip Selznick s'appuie en effet sur l'incorporation de valeurs par les membres de l'institution pour montrer l'institutionnalisation : « *Institutionalization is a process. It is something that happens to an organization over time, reflecting the organization's own distinctive history, the people who have been in it, the groups it embodies and the vested interests they have created, and the way it has adapted to its environment. In what is perhaps its most significant meaning “to institutionalize” is to infuse with value beyond the technical requirements of the task at hand* » (Selznick, 1949, p.16-17, cité dans Desage 2005).

²⁴ Ces préférences collectives sont des croyances, « *des orientations profondes* », qui donnent un cadre aux représentations d'un individu et définissent ainsi des finalités à l'action (Bréchon 2011). Pierre Bréchon définit ainsi les valeurs : « *Les valeurs peuvent être définies comme l'ensemble des idéaux auxquels adhèrent les individus et les groupes ; ce sont des préférences qui prédisposent les individus à agir dans un sens déterminé. Chacun a intégré un système de dispositions, plus ou moins rationalisé, qui l'amène à aimer certaines réalités et à les défendre, et à en haïr d'autres. Les valeurs appartiennent donc aux orientations profondes qui structurent les représentations et actions d'un individu. Elles nous « tiennent à cœur » et sont comme une boussole intérieure, le petit logiciel qui nous fait choisir d'agir dans un sens plutôt que dans un autre* » (*Ibid.*).

groupe. L'analyse doit donc porter ici, non pas sur les valeurs individuelles des membres de la Conférence métropolitaine et du syndicat Paris Métropole, valeurs d'ailleurs multiples et parfois contradictoires, mais sur les valeurs structurantes qui émergent dans l'institutionnalisation de ces deux organisations, que les individus vont peu à peu incorporer. Une hiérarchie des valeurs s'opère et contribue à donner une identité dans l'identification des finalités de l'action de ces deux organisations.

La question se pose de la façon dont on peut mesurer les valeurs. Classiquement, cela passe par l'analyse quantitative ou qualitative des réponses d'enquêtés sur un sujet donné. Pierre Bréchon explique que l'on peut d'abord interroger directement les individus sur leur degré d'implication dans un domaine considéré (famille, politique, travail, etc.) ou sur leurs orientations dans un domaine particulier (lié à la tolérance, à l'égalité, etc.). Mais il faut prendre en compte les biais relatifs à la subjectivité de la parole recueillie. Une mesure indirecte des valeurs est alors plus judicieuse, en posant plusieurs questions d'opinion à un enquêté sur un thème donné. On peut ainsi « *construire une échelle d'attitudes* [qui comprend les indicateurs d'opinion, les valeurs et les comportements] et d'*élaborer une synthèse qui permettra de bien appréhender la valeur considérée* » et de pouvoir procéder à des comparaisons entre échelles d'attitudes. Cette deuxième option n'est pas non plus exempte de difficultés méthodologiques : les valeurs sont des idéaux, elles se rapportent aux idées et sont donc abstraites. L'analyse doit donc permettre de capter ces idéaux, ces idées.

Dans le cadre de cette étude, nous aurions donc pu mettre en œuvre une enquête de terrain par questionnaire (qualitatif et quantitatif) portant sur les valeurs des membres de ces deux organisations. Mais nous avons choisi de procéder autrement en nous penchant sur le discours. L'analyse du discours des membres de ces deux organisations, pris individuellement par les verbatims des réunions et les articles de presses, et du discours de l'organisation par ses communiqués de presse peut en effet éclairer ce processus de tri des valeurs, d'affirmation d'idéaux centraux dans l'institutionnalisation des organisations. L'analyse du discours, comme nous l'avons vu dans la section précédente est en effet pertinente pour interroger les cadres cognitifs d'une organisation car les mots révèlent les représentations du monde social.

L'analyse permet donc de mettre en évidence la primauté de trois valeurs centrales au sein de la Conférence métropolitaine : la valeur de l'égalité, la valeur de

la discussion comme fondement de l'activité politique, et enfin la valeur de « l'importance politique du maire ».

La valeur d'égalité pour rassurer

La valeur de l'égalité entre les maires et de l'égalité entre les territoires (lutter contre les inégalités territoriales, Est/Ouest) est fortement valorisée au sein des deux organisations. Il s'agit de rassurer sur la nature non hégémonique de la ville de Paris. Bertrand Delanoë n'a de cesse de réaffirmer le fait que Paris est une commune comme les autres au sein de la Conférence métropolitaine. Bertrand Delanoë explique ainsi le 17 juillet 2007 au Conseil de Paris : « *Et j'y insiste : contrairement à ce qu'affirmait récemment un élu régional de l'UMP, ce n'est pas du « bilatéral » entre Paris et ses interlocuteurs : c'est bien une synergie collective* ». Il poursuit : « *La légitimité de chacun doit donc être respectée. De même que les diversités institutionnelle, géographique et politique qui caractérisent cet espace* ». Pour construire le collectif, il faut mettre en avant le principe d'une égalité de chaque maire pour rassurer les élus locaux. La valeur de l'égalité est ainsi privilégiée pour rassurer, pour encourager les maires à faire entendre leur voix en se rassemblant, face aux institutions jugées dominantes que sont la Ville de Paris d'abord et l'Etat ensuite.

Cela va jusqu'à éviter l'usage de l'expression « Grand Paris » dans les débats, qui malgré sa simplicité, témoigne de la centralité et de la puissance de la capitale²⁵. L'expression « Grand Paris », communément utilisée par les acteurs de l'Etat (et plus largement par les médias et la société civile²⁶), est ainsi mise de côté dans un premier temps. L'initiative de coopération entre maires est ainsi dénommée : « Conférence métropolitaine de l'agglomération parisienne ». Puis le syndicat créé en 2008 s'intitule « Paris métropole », expression préférée par les élus locaux franciliens liés à l'initiative parisienne. Cette distinction Grand Paris / Paris Métropole tend toutefois à disparaître

²⁵ Le maire Philippe Laurent, présentant l'initiative parisienne de Conférence métropolitaine explique ainsi : « *On appelle cela le « Grand Paris » parce que la formule est simple. Mais les élus qui se réuniront le 7 juillet, pour la première conférence métropolitaine, éviteront soigneusement cette expression, qui évoque trop la puissance de la capitale* ».

« Le grand pari du grand Paris », *Libération*, 6 juillet 2006.

²⁶ L'expression « Grand Paris » se retrouve dans un nombre croissant tout au long de la décennie d'associations, de services d'entreprises, de colloques, de clubs sportifs, de magazines, etc.

à partir de 2010 au profit de multiples expressions reflétant les différents aspects du projet urbain dès 2010, puis institutionnel dès 2012 : Grand Paris Express²⁷, Métropole de Paris, Grand Paris Métropole. Cette complexité sémantique reflète le peu de lisibilité des débats : un sondage IFOP de novembre 2014 montre que les habitants de l'Ile-de-France disent connaître le *Grand Paris* mais ne font pas la différence entre la Métropole du Grand Paris, le syndicat Paris Métropole, ou encore le Grand Paris.

Pour autant, les élus parisiens réaffirment la place de Paris qui ne doit pas s'effacer comme certains élus le demandent. Il s'agit de permettre le dialogue entre tous les élus, quelle que soit la taille de sa commune, son rôle politique dans l'agglomération, et son appartenance partisane, en mettant au cœur des organisations cette valeur de l'égalité. Ce qui n'est pas sans poser de problèmes vis-à-vis de la question du leadership : peut-on efficacement porter un projet de coopération sans leader ? Comment assurer un leadership tout en respectant l'égalité de chaque maire ? Et surtout, cette égalité proclamée est-elle incorporée par tous les participants, en d'autres termes est-elle effective dans les faits ? C'est ce que nous analyserons dans les développements qui suivent.

La valeur du débat démocratique, consensuel et cordial

Débattre, c'est « examiner contradictoirement avec un ou plusieurs interlocuteurs », selon le dictionnaire Robert. Cet examen contradictoire suppose que les personnes qui y participent acceptent les règles du jeu. Dans le cas de la Conférence métropolitaine, les principes politiques rappelés plus haut sont indispensables au bon fonctionnement du débat. Les maires se retrouvent entre titulaires du même mandat électif, ce qui peut être un facteur facilitateur. En effet, Pierre Sadran constate, dans le cadre de son étude sur le débat public, que « *les élus, titulaires indiscutés de la légitimité élective, ont du mal à mettre à distance leur habitus de représentant, et à se dépouiller des logiques qui s'attachent à ce rôle – représentation d'intérêts territorialisés, incarnation d'une cause, construction d'un leadership -, pour endosser celui de participant au débat public* (Sadran 2007, p. 143) ». La Conférence

²⁷ Cette appellation est la synthèse du « réseau de transport du Grand Paris » de l'Etat, et d'« Arc Express » de la Région Ile-de-France.

métropolitaine n'est pas un espace de démocratie participative et ne permet donc pas la rencontre entre élus et citoyens. Elle est un lieu de dialogue entre des élus ; cependant, les logiques attachées au statut d'élu local qu'évoque Pierre Sadran demeurent. Mettre à distance ses intérêts territoriaux tout en les gardant en mémoire afin d'avancer ensemble sans blocage ne se réalise pas si facilement. « *Autrement dit, la réussite du débat dépend de la capacité des acteurs à se couler dans un rôle inédit et à se mettre à distance de leurs préjugés* » (*Ibid.*). Le risque est en effet que le débat ne fasse pas avancer la réflexion mais « *cristallise les opinions déjà construites* ». Pierre Sadran souligne que dans cette culture du débat, ce sont les élus et décideurs « *qui ont le plus de chemin à faire pour s'approprier cette nouvelle culture du débat* » (*Ibid.*, p. 144). Se rencontrer, dialoguer, demande du temps et les efforts de chaque participant. Mais la participation à la Conférence est volontaire et donc nuance cet aspect : les maires sont favorables à l'établissement de relations de coopération et consentent à la démarche nécessaire pour que la réflexion avance. Ils ne gagneraient rien à enliser les débats dans des affrontements stériles.

Dans ce cadre, la Conférence métropolitaine puis le Syndicat Paris Métropole valorisent le dialogue pacifique, l'échange respectueux de toutes les positions. « *La manière avec laquelle nous abordons les débats sera aussi importante que le contenu des débats eux-mêmes* », explique Jean-Yves Le Bouillonnec, maire de Cachan, lors d'une séance de la Conférence métropolitaine. L'ambiance y est plutôt bonne et le ton mesuré. Alors qu'on aurait pu imaginer des affrontements incessants entre acteurs aux positions antagonistes. Le souci de pacification joue à plein ou peut-être est-ce le caractère consensuel des problèmes abordés qui tempère les oppositions. Par ailleurs, les enjeux en termes de décision et de pouvoir sont faibles. La Conférence métropolitaine est un « *lieu évidemment non décisionnel mais une instance forte de dialogue et de travail* », explique Pierre Mansat. Le renoncement à toute capacité décisionnelle confère à la Conférence une facilité dans l'échange d'arguments puisque les conclusions des débats n'auront pas d'incidences directes sur les politiques menées : telle est la force mais aussi la limite de la Conférence. Le Syndicat dispose d'une capacité de décision plus grande mais la majorité de son budget est dédiée à des frais de fonctionnement dans ses premières années. Les enjeux sont donc faibles.

Toujours selon Pierre Sadran, la motivation pour le débat peut relever de différentes raisons : « *On vient au débat public pour « discuter » (« examiner quelque chose par un débat, en étudiant le pour et le contre, parler avec d'autres en échangeant des idées, des arguments sur un même sujet »), « pour « délibérer » (« discuter avec d'autres personnes en vue d'une décision à prendre ») ou « pour « négocier » (« établir un accord entre deux parties, régler un conflit par voie de négociation »)* (Ibid., p. 142). L'optique choisie par les instigateurs de cet espace semble être clairement celle de la discussion.

Et cette discussion doit permettre le consensus, véritable principe structurant de l'action de coopération entre élus. C'est le leitmotiv des présidents de Paris Métropole qui se succèdent. Ce consensus est rendu possible par la structure souple du syndicat et l'absence d'enjeux directs dans les décisions (pas de pouvoir décisionnel) : « *c'est un syndicat, faut pas mélanger, chacun garde ses responsabilités. Nous essayons de voir plus loin, et voir de façon plus consensuelle* », déclare Jacques JP Martin, président de Paris Métropole de 2010 à 2011.

La valorisation du pouvoir local et particulièrement des maires

Les deux organisations valorisent la fonction de maires : elles sont mises en place par des maires et pour des maires. Elles témoignent de la prise en considération du rôle politique structurant et déterminant des maires²⁸. Elles leur permettent de faire entendre leur voix en se rassemblant, face à des institutions jugées dominantes (en premier lieu la Ville de Paris et l'Etat). Philippe Laurent, maire centriste de Sceaux et membre fondateur de la Conférence métropolitaine, plaide pour une « *gouvernance des maires* » afin que ceux-ci soient les véritables acteurs de l'aménagement de leurs territoires et de l'organisation des services publics. Il explique que c'est à cause du petit nombre d'intercommunalités que les maires perdent en capacité d'action dans la petite couronne : « *Les maires sont de fait exclus du jeu normal des pouvoirs, qu'ailleurs ils exercent pleinement, notamment à travers les structures intercommunales, communautés urbaines pour les plus importantes, ou communautés d'agglomération*

²⁸ Il existe une certaine irréductibilité de l'autorité communale, comme le formule Olivier Borraz dans sa thèse (Le Galès 1995, p. 62).

pour les autres »²⁹. Se considérant comme les élus les plus légitimes car les plus proches de leurs concitoyens, les maires, de droite comme de gauche, réaffirment dans ces deux organisations qu'ils sont incontournables et que l'Etat ne peut décider en matière d'aménagement sans eux³⁰. Le principe de la Conférence métropolitaine pour Philippe Laurent, c'est le fait que les maires disent : « *nous, on veut avoir beaucoup plus d'influence sur ce qui se passe dans le territoire de la zone dense* »³¹.

Biographie 13 - Philippe Laurent

Philippe Laurent est un maire influent dans les débats sur le *Grand Paris*, spécialiste des questions de fiscalité. Né en 1954 à Hautmont (Nord), il est ingénieur de l'Ecole centrale de Paris (ECP) et diplômé de l'Institut d'études politiques (IEP) de Paris.

Il mène une carrière dans le privé (comme cadre chez Renault (1976-79), Directeur des études du Mouvement national des élus locaux et Rédacteur en chef du mensuel *L'Élu local* (1979-81), Directeur de l'hebdomadaire *L'Economie* (1981-83), Ingénieur en chef au département collectivités locales de Bossard Consultants (1983-88), Directeur général de Finacor Collectivités locales (1988-91), Président-directeur général de Philippe Laurent Consultants (1991-2006), Professeur associé au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) depuis 2007).

Il devient élu local à Sceaux (Hauts-de-Seine) en 1977 comme conseiller municipal (1977-1983), adjoint au maire (1983-2001) puis Maire (depuis 2001). Il est par ailleurs conseiller départemental (1998-2011) et vice-président (2003-07) du Conseil départemental des Hauts-de-Seine). Il est enfin vice-président de la Communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvre (depuis 2003).

Il cumule ces fonctions exécutives avec un ensemble de positions dans des associations d'élus, des commissions, des syndicats sectoriels (vice-président de l'Amf depuis 2003, président du Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) des Hauts-de-Seine depuis 1998, premier vice-président de la Fédération nationale des CAUE depuis 2011, vice-président du Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (1998-2011), vice-président de l'Association des petites villes de France depuis 2004, président délégué de l'Association française du Conseil des communes et régions d'Europe depuis 2009, président de la Fédération nationale des collectivités pour la culture depuis 2011 et du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) depuis 2011).

Il est enfin vice-président de Paris Métropole depuis 2009.

Les propos d'un directeur de cabinet d'une maire de la « banlieue rouge » sont à cet égard significatifs de cette volonté politique de valoriser le rôle des maires dans la régulation politique de l'agglomération :

« Et quand même les maires sont des gens bien. Ce sont des gens qui réfléchissent, ce sont des gens qui quand même sont en contact direct, ce sont les seuls élus qui rendent des compte tous les jours, c'est quelque chose

²⁹ « Le grand pari du grand Paris », *Libération*, 6 juillet 2006. Philippe Laurent se fait l'ardent défenseur du rôle des maires dans les médias depuis cette période. A l'occasion de la construction chaotique de la MGP en 2015, il réaffirme ainsi que « La Métropole du Grand Paris, ce doit être d'abord et avant tout l'affaire des maires, de tous les maires ».

« Philippe Laurent : ‘Allons-y donc, de façon progressive !’ », *Le Journal du Grand Paris*, 18 juin 2015.

³⁰ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

³¹ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

de considérable. Le fait qu'un maire soit immergé dans sa population 24h/24, ils ont une vision des problèmes, une approche des problèmes qui est indispensable. Je pense que si l'organisation future de cette métropole se faisait sans les maires, la solution retenue de la métropole, ça ne marchera pas. Les maires ne sont pas suffisamment écoutés par les instances politiques ».

Pour autant, les représentants des exécutifs départementaux et régionaux sont également invités, et présents au sein de la Conférence métropolitaine. Un participant à la Conférence métropolitaine explique ainsi :

« On souhaite vraiment que le pouvoir reste aux maires. Enfin quand je dis maires, il y a aussi les présidents de la région et des conseils généraux. Mais on s'est battus à un moment donné, pour que ce soit vraiment les maires qui s'impliquent. On a senti à la deuxième ou troisième Conférence métropolitaine, qu'il pouvait y avoir un petit glissement, avec l'idée que c'était plus les maires qui venaient mais un adjoint... mais la Conférence métropolitaine ce sont les maires. Les Assises d'après-demain c'est un peu différent car là on a souhaité inviter tous les élus. Mais la disposition de la salle fera qu'il y aura une partie pour les maires. »³²

Les maires sont effectivement au centre du dispositif, même si des élus d'autres échelons territoriaux sont également présents. Certains élus, et notamment de droite, soulignent l'importance d'associer les conseillers départementaux aux débats. Alors que l'Etat vient de s'inviter dans les débats, Roger Karoutchi déclare ainsi en octobre 2007 « *qu'il est indispensable de poser comme préalable à toute discussion sur un éventuel Grand Paris que les maires de l'agglomération parisienne et les conseillers généraux seront les acteurs incontournables du consensus nécessaire dans la recherche d'une coopération intercommunale autour de Paris. Par leur proximité et leur légitimité, les maires et les élus départementaux sont les plus aptes à concilier la nécessaire préservation des identités locales et l'indispensable renforcement de la coopération intercommunale entre Paris et sa région* »³³.

On assiste à un élargissement du champ de la représentation avec la création du Syndicat. Car s'il réaffirme également le rôle primordial –au sens premier du terme– des élus locaux et surtout des maires dans l'élaboration d'un diagnostic et de solutions

³² Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

³³ KAROUTCHI Roger, « Au nom d'une ambition pour l'Ile-de-France », *L'Humanité*, Débat sur le Grand Paris, 13 octobre 2007.

Roger Karoutchi est en 2007 lorsqu'il écrit ces lignes, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, président du groupe UMP au conseil régional d'Ile-de-France.

aux problèmes d'action publique dans l'agglomération parisienne, la place accordée aux élus départementaux et régionaux grandit.

C'est en définitive un véritable processus d'affirmation, et même de relégitimation, du pouvoir local qui se joue dans la création de ces deux organisations (Négrier et al. 2000). Par leur dévouement et leur proximité envers les citoyens, les maires affirment qu'ils sont les plus à même de répondre aux problèmes d'action publique locale. Ce positionnement s'inscrit dans une longue tradition du pouvoir local, dont le rapport Guichard de 1976 est l'illustration : en effet, on retrouve ici la dimension volontariste de la coopération intercommunale qui s'appuie sur le rôle des élus locaux dans la définition d'un projet de territoire (Desage 2005, p. 18). En 1991, Dominique Lorrain rappelle que l'échelon municipal est une des seules institutions à avoir résisté à la crise de confiance dans les institutions. Le maire est un élu dans lequel les citoyens ont confiance. Pour lui, les mairies urbaines constituent « *l'institution territoriale de premier rang* » (Lorrain 1991, p. 463).

Cette défense du rôle des maires au sein de la Conférence métropolitaine trouve un écho considérable alors que l'Etat s'invite dans le débat du *Grand Paris* en 2007. Car ce positionnement devient alors défensif. Et la création du syndicat Paris Métropole en est l'illustration : il faut que l'Etat choisisse de faire confiance aux maires, ainsi que le défendait prophétiquement Philippe Laurent en 2006³⁴.

Ces valeurs s'incarnent de façon plus ou moins forte dans les normes que l'on retrouve dans les principes d'organisation de la Conférence métropolitaine et du Syndicat Paris Métropole.

2) *Les normes qui se révèlent dans les principes d'organisation*

³⁴ « *Par leur proximité et leur légitimité, les maires de l'agglomération parisienne sont les acteurs incontournables du consensus nécessaire dans la recherche de cette nouvelle organisation. Ils sont à même de concilier la nécessaire préservation de l'identité communale et l'indispensable renforcement d'une vraie coopération intercommunale afin de gérer efficacement les services publics destinés aux habitants d'Ile-de-France et d'assurer un développement équilibré du territoire francilien. Il faut choisir de leur faire confiance* », écrit Philippe Laurent, « *Le grand pari du grand Paris* », *Libération*, 6 juillet 2006.

On peut observer les normes, définies comme les « *règles d'un jeu ouvert* »³⁵, dans les règles d'organisation que se donnent les membres de la Conférence métropolitaine et du Syndicat Paris Métropole. De manière formelle, les principes d'organisation de la Conférence métropolitaine sont adoptés collégialement par ses membres lors de la première réunion à Vanves le 7 juillet 2006. De même, la Conférence métropolitaine se réunit deux fois pour définir les statuts du syndicat Paris Métropole³⁶. On peut noter que « l'organisation des institutions et la distribution des rôles obéissent souvent plus à des impératifs politiques qu'au souci de mettre en œuvre les dispositifs prévus par la loi et les règlements » (Gaxie (ed.) 1997, p. 17).

Il s'agit alors d'identifier les normes qui visent à garantir l'égalité de tous les membres, à permettre le débat démocratique et à valoriser la fonction de maire.

Les normes valorisant le débat démocratique

Après plusieurs mois de concertations officieuses et officielles entre maires, la méthode à choisir pour débattre est peu à peu définie et se cristallise dans l'adoption des principes d'organisation de la Conférence métropolitaine lors de la première Conférence métropolitaine à Vanves le 7 juillet 2006. L'invitation lancée par un certain nombre de maires pour ce premier débat pose les grandes lignes de l'organisation du débat. Celui-ci repose sur un certain nombre de principes politiques et de règles formelles qui cadrent la façon de débattre. Enfin, une caractéristique essentielle de cet espace est son caractère non-décisionnel³⁷.

³⁵ Les normes définissent les comportements appropriés et « participent à l'agrégation des représentations et des comportements » (March et Olsen, 1994, cités dans Lascoumes, Le Galès et Singly 2007, p. 88-90). Elles sont les moyens permettant d'atteindre les fins que sont les valeurs.

³⁶ Le 1^{er} octobre 2008, les élus de la Conférence métropolitaine valident le principe de la création d'un syndicat mixte ouvert (étude des statuts du syndicat) puis organisent une assemblée constitutive du syndicat le 5 novembre 2008.

³⁷ Une vidéo tournée lors de la Conférence métropolitaine à Vincennes le 5 décembre 2007 (avec interview de Laurent Laffon, maire de Vincennes et hôte de la séance) montre le cadre d'une conférence (table en U, spectateurs, table centrale avec le maire accueillant, entouré du maire de Paris et du Président de région).

http://www.dailymotion.com/video/x3oqhi_conference-metropolitaine-a-vincenn_news

Vidéo proposée par la Ville de Vincennes, mise en ligne sur son compte sur *Dailymotion* le 6 décembre 2007, consultée le 2 octobre 2014.

A l'initiative de vingt-six maires³⁸, de trois présidents de Conseils généraux et du président du Conseil Régional d'Île-de-France³⁹, la première Conférence métropolitaine s'est réunie le 7 juillet 2006 à Vanves. L'invitation⁴⁰ est adressée à tous « *les élus représentants les collectivités de l'agglomération parisienne* », à « *tous les maires, présidents d'intercommunalités de l'agglomération parisienne qui souhaiteront y participer* ». Le périmètre retenu est celui de l'agglomération, sans réelle délimitation formelle : « *la question du périmètre, si on la pose aujourd'hui, à mon avis, cela va bloquer le processus complètement. D'abord parce que je pense qu'on a encore besoin de travailler beaucoup, parce qu'une fois qu'on a dit que la zone dense ça existe...*⁴¹ » (Daniel Guérin).

Les auteurs de l'invitation sont en grande majorité des maires de la première couronne : un signe révélateur de l'importance du travail de coopération mené depuis 2001 à travers les coopérations bilatérales entre la Ville de Paris et les communes limitrophes.

L'invitation marque bien le caractère coopératif et complémentaire de cette nouvelle initiative. La Conférence métropolitaine n'est pas appelée à remplacer ce qui existe déjà ni à mettre de côté des acteurs clés d'une réflexion sur la mise en œuvre de l'action publique locale sur le territoire francilien : « *en associant les Conseils généraux, garants des solidarités départementales, nous prenons l'initiative de créer une conférence métropolitaine, en cohérence avec le SDRIF en cours d'élaboration* ». Cette initiative est défendue comme émanant de la Ville de Paris et de la Région Île-de-France. A la Ville de Paris, on répète dans les déclarations officielles, comme dans les entretiens effectués, l'importance de tenir compte de la Région, de son rôle et de ses prérogatives : « *La Région a aujourd'hui beaucoup de compétences, il n'est pas*

³⁸ Marie-Hélène Amiable (Bagneux), Alain Audoubert (Vitry-sur-Seine), Bernard Birsinger (Bobigny), Jean-Pierre Brard (Montreuil-sous-Bois), Daniel Breuiller (Arcueil), Pascal Buchet (Fontenay-aux-Roses), Gilles Catoire (Clichy-la-Garenne), Claudine Cordillot (Villejuif), Gérard Cosme (Pré Saint-Gervais), Bertrand Delanoë (Paris), Claude Dilain (Clichy-sous-Bois), Bernard Gauduchéau (Vanves), Pierre Gosnat (Ivry-sur-Seine), Daniel Guiraud (Les Lilas), Patrick Jarry (Nanterre), Yann Joubert (Gentilly), Philippe Kaltenbach (Clamart), Bertrand Kern (Pantin), Laurent Lafon (Vincennes), Philippe Laurent (Sceaux), Catherine Margate (Malakoff), Claude Pernès (Rosny-sous-Bois), Gilbert Roger (Bondy), Jacqueline Rouillon, (Saint-Ouen), André Santini (Issy-les-Moulineaux), Manuel Valls (Evry).

³⁹ Michel Berson (Essonne), Hervé Bramy (Seine-Saint-Denis), Christian Favier (Val-de-Marne), Jean-Paul Huchon (Île-de-France).

⁴⁰ L'invitation peut être consultée sur le site de la Ville de Paris, rubrique Paris métropole, à cette adresse : http://www.paris.fr/portail/accueil/Portal.lut?page_id=95&document_type_id=4&document_id=21823&portl_id=13549&multileveldocument_sheet_id=3337

⁴¹ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

question de les contester, même si on peut penser que la région est trop petite ou trop grande. Elle doit être présente pour contribuer à l'émergence de cette métropole, pour être garante et pour organiser le lien entre l'agglomération et le reste qui a autant besoin de politiques publiques, d'infrastructures⁴². »

Le discours tenu insiste donc sur le fait que le Conseil régional ne peut être oublié : il est un acteur central.

L'invitation définit enfin la Conférence métropolitaine comme un « *cadre politique, pérenne mais non institutionnel*, à « *géométrie variable* » donc assez souple pour s'adapter aux enjeux et aux défis actuels ». La flexibilité et le caractère informel de son organisation doit lui garantir une adaptation aux évolutions de la coopération entre les maires. Sa construction est voulue comme progressive : ses initiateurs, tout en définissant dès le début un cadre formel, laissent ouvert le champ des possibles quant à l'évolution de la coopération.

La première séance du vendredi 7 juillet 2006 revêt une importance toute particulière dans la mesure où elle inaugure un espace de débat innovant. Bernard Gauduchéau, maire de Vanves, le déclare dans son discours introductif : « *le vendredi 7 juillet sera sans doute un jour « mémorable »*⁴³ ».

L'égalité par une représentation politique et territoriale équilibrée ?

Plusieurs normes consacrent le principe d'égalité entre tous les membres de la Conférence métropolitaine. Tout d'abord, un équilibre territorial et politique est recherché dans le choix de la ville qui accueille la séance (Conférence métropolitaine ou Comité Syndical) pour tenir compte de la diversité territoriale et politique des participants⁴⁴. Les questions matérielles (salle disponible, questions d'agenda, etc.) jouent également⁴⁵. Dans les modalités concrètes d'organisation, on retrouve

⁴² Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

⁴³ Voir le verbatim de la Conférence métropolitaine du 7 juillet 2006.

⁴⁴ Les statuts du Syndicat Paris Métropole détaillent ce principe : « *Les réunions plénières du comité syndical se tiendront dans une collectivité adhérente ou chez un membre du comité des partenaires, le lieu étant différent à chaque réunion. Cette alternance devra respecter les spécificités géographiques et politiques comme cela a été le cas pour les réunions de la conférence métropolitaine. Cet accueil sera effectué à titre gratuit* ».

⁴⁵ Daniel Guérin explique que si « *d'un point de vue pratique, aller à Paris c'est plus facile, on essaie d'aller dans des endroits différents. Pour les Assises, on voulait aller à la cité des Sciences, on voulait marquer le fait* ».

constamment ce souci de mettre à égalité Paris et les communes de l'agglomération. Dans les faits, cette volonté se trouve limitée par l'importance de Paris à tous les niveaux : Paris a ainsi organisé sur son territoire deux des sept réunions entre juillet 2006 et décembre 2007.

Par ailleurs, cette recherche de l'égalité se retrouve dans l'organisation même du Syndicat (et de la Conférence métropolitaine) puisque dans le bureau (ou le Secrétariat) est privilégiée l'alternance politique et territoriale. En effet, le syndicat garde la même organisation que la Conférence métropolitaine, avec un bureau (l'ancien secrétariat permanent) et un comité syndical, et s'appuie sur un Comité des partenaires. Instance centrale de pilotage du syndicat, le bureau a un rôle politique considérable. Il compte 29 membres élus pour un an par le comité syndical⁴⁶. Au sein de ce bureau sont désignés à la majorité absolue pour un an le président du syndicat et cinq vice-présidents⁴⁷. Le bureau doit refléter la diversité politique et territoriale des membres du syndicat et s'engager à prendre ses décisions dans un esprit consensuel⁴⁸. La parité politique (droite/gauche) dans les instances du Syndicat Paris Métropole est négociée par les collectivités de droite au printemps 2009 lors de négociations sur les statuts du Syndicat. Largement absentes de la Conférence métropolitaine jusque-là, elles veulent ainsi s'assurer d'une représentation équilibrée au sein du Syndicat⁴⁹.

Cette recherche de l'égalité passe aussi par le financement du syndicat. Les règles de financement font l'objet d'intenses négociations, entre la ville de Paris et le Conseil régional notamment. La Région souhaite financer une part importante du syndicat dans la mesure où cela lui permet d'affirmer sa légitimité dans les débats ultérieurs. Ce positionnement s'inscrit dans sa volonté de rester maître du jeu et ne pas se laisser

que la question de l'Est parisien est une question importante, mais ce n'était pas possible. La première fois c'était à Vanves... Après il faut quand même que les salles aient assez de place. C'est une symbolique à laquelle on tient. Ne jamais donner l'impression que Paris confisque finalement à son compte la Conférence, ce qui n'est vraiment pas le cas ».

Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

⁴⁶ Le bureau doit rassembler un représentant de la ville de Paris, de chaque conseil départemental, du conseil régional, et autant plus un de communes et EPCI que de départements et région.

⁴⁷ Le 8 juillet 2009, Jean-Yves Le Bouillonnec, député-maire (PS) de Cachan (94), est élu président. Les cinq vice-présidents élus sont Bertrand Delanoë, Maire de Paris, Jean-Paul Huchon, Président du Conseil régional d'Ile-de-France, Philippe Laurent, Maire de Sceaux, Patrick Braouezec, Président de la Communauté d'agglomération Plaine Commune et Jacques JP Martin, Maire de Nogent-sur-Marne.

⁴⁸ A mesure que le bureau s'agrandit, cette exigence devient de plus en plus difficile. Il atteint en effet 51 membres en décembre 2013, soit environ un quart des membres !

⁴⁹ Leurs exigences sont acceptées par le secrétariat permanent lors de sa réunion du 5 mars 2009. Cette décision ouvre la voie à une adhésion des collectivités territoriales de droite au syndicat, qui se produira principalement en septembre 2010 (ou quarante collectivités, majoritairement de droite) adhèrent, ce qui constitue l'adhésion la plus massive au syndicat à ce jour.

dépasser par la coopération entre maires (qui pourrait potentiellement l'exclure) : il revient à « avoir une place de veto et de prescription »⁵⁰.

Enfin, l'égalité entre les participants au débat se reflète dans le principe « un maire=une voix » défendu par les instigateurs de la démarche, qui est en réalité « un membre=une voix »⁵¹. Cette règle a comme avantage de privilégier les petites communes, qui ont autant de poids que la Ville de Paris⁵² ! Cette égalité de voix est acceptable par les grandes communes, dont la ville de Paris, car il n'y a pas d'enjeu décisionnel, et par les petites communes car cela leur permet de peser face à Paris et leurs grandes voisines (Saint-Denis, Boulogne, Montreuil par exemple). Concrètement, cette égalité de voix est-elle perceptible dans les débats ? On peut effectivement constater que la distribution de la parole est libre, chaque maire pouvant s'exprimer comme il le souhaite, après en avoir informé le président de séance (qui est obligatoirement le maire de la ville qui accueille). Après une introduction par le président de séance (présentation du thème à débattre, rappel éventuel des travaux du Secrétariat, évocation de l'actualité⁵³), chacun peut s'exprimer à tour de rôle, sur la base des documents préparatoires et de problématiques présentées dans l'introduction. Mais là encore, ce principe est difficile à mettre en œuvre. La répartition du temps de parole pose problème. Jean-Yves Le Bouillonnec « *invite à tenter de ne pas parler plus*

⁵⁰ Entretien avec Ariane Azema.

⁵¹ Une voix est attribuée à chaque collectivité membre de la Conférence puis du Syndicat, représentées par le maire, le président de l'EPCI, du conseil départemental ou encore du conseil régional.

⁵² Dominique Oudot, dans un ouvrage consacré à trois intercommunalités urbaines, rappelle combien le choix effectué en matière de représentation des communes est politique : « *Au sein des conseils communautaires, la question de la représentation des communes est éminemment politique. En effet, l'entrée d'une commune dans un EPCI conduit à la dilution du pouvoir de décision des maires. On comprend, dans ces conditions, l'importance que peut revêtir pour les élus le problème de la répartition du nombre de délégués par commune*

. Il identifie deux répartitions possibles : soit les voix sont proportionnelles au poids démographique des communes, soit on consacre l'égalité des communes et cela avantage les petites communes (Oudot 2011, p. 109).

⁵³ A titre d'anecdote, la séance du 6 juillet 2007 a vu ainsi un débat dans le débat sur l'intérêt d'évoquer l'actualité. Le président de la République venait de faire une déclaration à Roissy sur l'avenir institutionnel de la métropole. En introduction de la Conférence, le président de séance a proposé de discuter de ces déclarations émanant de l'Etat et de l'impact qu'elles pouvaient avoir. Jean-Yves le Bouillonnec explique ainsi : « *Vous le savez, l'actualité de la Conférence métropolitaine s'est trouvée éclairée d'un certain nombre d'éléments externes puisque le Président de la République a pensé nécessaire de porter à la connaissance de tous son appréciation sur la réalité de notre territoire francilien, sur les projets qui sont conduits et sur les problématiques de compétence et de gouvernance. Il est apparu nécessaire que notre Conférence échange sur cette déclaration avant d'aborder le thème de l'habitat. En effet, l'organisation du territoire ne peut se penser sans les acteurs qui en assument les responsabilités en tant que représentants des habitants.* » Certains élus ont réagi de manière virulente, en rappelant qu'il n'y avait aucun intérêt à commenter les déclarations de l'Etat puisque la réflexion se faisait par et pour les maires.

de cinq minutes⁵⁴ » lors de son introduction à la première conférence métropolitaine, afin que tous puissent s'exprimer. Les premiers qui prennent la parole parlent en effet plus longtemps que les derniers qui doivent en fin de séance faire très court, le temps étant compté. L'analyse des verbatims le montre assez clairement et Elodie Lamouroux, qui travaille auprès de Pierre Mansat à cette époque, le confirme : « *Le temps de parole est un problème. Les premiers ont du temps et à la fin, les intervenants doivent faire des interventions très courtes⁵⁵.* »

Et surtout, l'égalité entre les intervenants est mise à mal par la prééminence du maire de Paris. Les maires se tournent en effet généralement vers Bertrand Delanoë lorsqu'ils s'expriment : « *Ils s'adressent tous à Bertrand Delanoë, parfois à Jean-Paul Huchon mais pas sur le même ton⁵⁶* ». Ce qui fait dire à Jean-Michel Roux que « *la municipalité parisienne mène une estimable politique de dialogue avec ses voisines. Mais qui assiste à certaines rencontres pense aussitôt au partenariat égalitaire et franc que peuvent entretenir, disons, les Etats-Unis et le Botswana* » (Roux 2008, p. 91). L'importance et l'autorité du maire de Paris se ressent même quand certains élus s'en défendent. Philippe Laurent déclare ainsi lors de la première Conférence : « *si la conférence métropolitaine a pu avoir lieu c'est grâce à la perte d'un complexe, en effet on n'est pas « le syndicat des maires voisins de Paris »⁵⁷* ».

Enfin, l'agenda des séances est fixé de façon collégiale, même si la primauté est donnée au maire de Paris et au président de la Région Île-de-France : leurs agendas respectifs conditionnent en premier lieu la détermination d'une date. Les autres maires ne peuvent que s'aligner sur ce choix qui est fixé suffisamment tôt pour pouvoir s'organiser⁵⁸.

On voit dans cette présentation rapide de l'organisation du Syndicat que le respect du principe d'égalité, considéré comme nécessaire à la réussite de cette démarche de coopération entre maires, n'est pas totalement respecté. L'adéquation entre les valeurs proclamées et les normes n'est pas totale.

⁵⁴ Jean-Yves Le Bouillonc, introduction de la Conférence métropolitaine du 6 juillet 2007 à Cachan.

⁵⁵ Entretien du 5 mai 2008 avec Elodie Lamouroux.

⁵⁶ Entretien du 5 mai 2008 avec Elodie Lamouroux, chargée de mission à la délégation pour la coopération avec les collectivités territoriales de la Ville de Paris.

⁵⁷ Verbatim de la Conférence métropolitaine du 7 juillet 2006.

⁵⁸ « *Pour les Assises métropolitaines, on avait discuté collégialement pour aboutir à l'idée de les faire en juin. Ensuite, le 25 juin était la seule date où Bertrand Delanoë et Jean-Paul Huchon étaient disponibles tous les deux* ». Entretien du 5 mai 2008 avec Elodie Lamouroux.

Quelle capacité décisionnelle ?

La Conférence métropolitaine a été conçue comme un espace de débat non-décisionnel. L'objectif principal est de se rencontrer, d'identifier les problèmes communs et d'envisager les solutions possibles. Le débat n'est pas soumis au couperet de la décision finale : là est sans doute sa force mais aussi sa limite.

Dans un premier temps, la volonté de débattre sans décider était indispensable pour permettre aux maires de venir et de commencer à construire une coopération hors de toute exacerbation des conflits. Le maire de Sceaux explique : « *Le fait que la Conférence métropolitaine soit un organe non-décisionnel, ça a été utile car ça a permis aux gens de se connaître, de discuter, de voir qu'il y avait des points communs, de se positionner, de faire exister l'idée. Car il faut savoir qu'en 2001, quand Bertrand Delanoë a réuni tout le monde, ça a fait figure de truc d'extraterrestre un peu cette histoire*⁵⁹ ». Il a fallu que les élus apprivoisent l'idée d'un tel espace et qu'ils se laissent peu à peu convaincre de son utilité.

Si cette étape a été nécessaire, elle révèle aussi ses limites. Aux dires de certains, le débat commençait à ronronner quelque peu et ce dès le deuxième semestre 2007. Le fait de discuter de thèmes généraux amène un certain consensus mais peut empêcher d'aller plus avant. Pour Philippe Laurent, l'inconvénient de la Conférence métropolitaine, c'est qu'*« à part parler après il se passera rien*⁶⁰ ». La nécessité d'envisager de décider s'est fait sentir. Mais l'éventualité d'une possibilité d'une prise de décision ne va pas sans un probable accroissement des conflits au sein du débat : « *Si on veut que ça avance, il faudra prendre une décision et là il y aura forcément de l'opposition. C'est comme ça*⁶¹ ».

Le Syndicat Paris Métropole permet une plus grande capacité d'action et accroît donc la portée de la prise de décision. Celle-ci reste cependant cantonnée à des projets de petite envergure dans la mesure où le budget demeure peu important.

⁵⁹ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

⁶⁰ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

⁶¹ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

3) *Les rites d'institution*

Le rite d'institution vise à légitimer une vision du monde social et à assigner aux membres de l'institution une place dans celle-ci (Bourdieu 1982). Plusieurs rites encouragent l'incorporation par les élus des valeurs et des normes identifiées plus haut, et notamment la recherche du consensus et la promotion de la valeur d'égalité et permettent de mettre en évidence ce « *marquage identitaire opéré par l'institution* » (Chevallier 1994, p. 243). Car ces rites d'institution invitent les membres de l'organisation à entrer dans un rôle, à ajuster leur identité individuelle à l'identité institutionnelle en construction.

Les grands événements

Plusieurs grands événements mettent en scène ce système de valeurs, théâtralisent le rôle du maire, la recherche du consensus, la valeur d'égalité. Les Assises de la métropole en juin 2008, la séance d'installation du Syndicat en juin 2009, les forums organisés en 2010 et 2011 sont l'occasion de se retrouver et de permettre l'incorporation des valeurs et des normes par les participants.

Le 25 juin 2008 sont organisées à Saint-Denis les Assises de la Métropole par les membres de la Conférence métropolitaine. La mise en scène des Assises est éclairante sur le rôle que joue l'organisation d'un tel événement pour les élus locaux. Dans une salle de Congrès de la Plaine-Saint-Denis au nord de Paris, les élus (environ 200 représentant une centaine de collectivités territoriales) sont disposés en U face au public (600 participants) dans des gradins. Il s'agit d'un véritable changement d'échelle dans la représentation (les sept conférences métropolitaines organisées entre juillet 2006 et décembre 2007 ont rassemblé de 20 à 54 participants). Sur la partie centrale du U, au milieu, s'installent côté à côté les acteurs « importants » du dossier du *Grand Paris* : le Maire de Paris Bertrand Delanoë et son adjoint Pierre Mansat, le président du Conseil régional Jean-Paul Huchon et son adjointe chargée de la révision du SDRIF Mireille Ferri, les membres fondateurs de la Conférence métropolitaine et le Secrétaire d'Etat Christian Blanc. Sur les côtés, les maires s'installent.

Figure 6 - Disposition des élus, Assises de la Métropole à Saint-Denis, 25 juin 2008⁶²



Figure 7 - Disposition des élus, Séance d'installation du syndicat Paris Métropole à Clichy-sous-Bois, 19 juin 2009⁶³



Le syndicat met par ailleurs en place un forum annuel qui est l'occasion de rassembler un public plus large que les seuls membres des collectivités locales d'Ile-

⁶² Source : Jeanne Chauvel.

⁶³ Source : site internet de Paris Métropole.

de-France (les élus, les équipes de la consultation international sur le *Grand Paris*, des experts, des associations, des entrepreneurs, des syndicalistes, des artistes et des habitants). Sorte de vitrine publique des activités du Syndicat, le forum annuel est l'occasion de rassembler acteurs publics et privés, de montrer sa force de rassemblement, et de proposer des solutions innovantes.

Un premier forum est organisé le 17 décembre 2009, alors que le projet de loi sur le *Grand Paris* est en cours d'examen par le Parlement. Un deuxième forum, intitulé « Initiatives Métropolitaines », est organisé un an plus tard le 10 décembre 2010 aux Docks-en-Seine à Paris. Il a pour objectif de montrer la vitalité de l'agglomération parisienne en mettant en avant des initiatives prometteuses. Après un appel à projet lancé en mai 2010, 74 collectivités territoriales répondent en présentant une initiative jugée prometteuse. Le forum est le départ d'une collaboration entre les membres de Paris Métropole autour de thèmes tels que « mieux vivre dans la métropole », « penser l'éologie urbaine », « partager des cultures communes », « relier les territoires et penser leur attractivité »... La formule de l'appel à initiatives est reconduite en 2011 pour permettre aux nouveaux membres du Syndicat de rejoindre la proposition : neuf initiatives ont ainsi été ajoutées et présentées en décembre 2011 au 2ème forum « Initiatives métropolitaines ». Ces initiatives sont très variées : de projets locaux d'aménagement (axe de tramway, projet d'aménagement d'un éco-parc, etc.), à des initiatives portant sur l'identité ou la marque territoriale (création d'un label pour les vins franciliens, fête de la lavande (!), etc.).

La désignation du président

La désignation du président du syndicat Paris Métropole et des membres du bureau qui doivent respecter les différentes sensibilités politiques et les territoires fait également partie de ces rites qui permettent une assignation statutaire et facilitent l'incorporation de ces valeurs et normes. La désignation du président du Syndicat respecte l'alternance politique : Jean-Yves Le Bouillonc, maire Ps de Cachan (2009-2010), Jacques J.P. Martin, maire UMP de Nogent-sur-Marne (2010-2011), Patrick

Braouezec, président Front-de-Gauche de Plaine-Commune (2011-2012)⁶⁴. L'institutionnalisation se fait avant tout par les membres les plus impliqués dans l'institution (les membres du bureau notamment et le président).

§2. Une incorporation réelle mais limitée

Pour comprendre les différentes modalités de l'institutionnalisation d'un espace politique métropolitain, il importe de prendre en considération le contexte institutionnel dans lequel s'insère la Conférence métropolitaine. Elle est en effet mise en place par des acteurs qui ont une histoire institutionnelle propre : cette histoire individuelle participe de l'institutionnalisation d'une scène politique métropolitaine.

L'incorporation de ce système de valeurs et de normes par les membres des deux organisations est de façon assez évidente difficile à appréhender. Elle peut se mesurer à l'image qu'elle donne, car au-delà des clivages politiques, la droite va peu à peu décider de rentrer dans l'institution, alors que la participation au Syndicat devient toujours plus large (1). Bien entendu, le fait de participer ne permet pas de dire que les valeurs sont intégrées mais il est un signe d'une diffusion de ce système de valeurs et de normes. Enfin, l'institutionnalisation est un processus soumis à des pressions exogènes permanentes qui le fragilisent (2).

1) Devenir « un lieu politique » rassemblant la droite et la gauche

Le syndicat a pour ambition de devenir un « lieu politique », selon les mots de Pierre Mansat, c'est-à-dire un espace de dialogue et de coopération considéré comme légitime par les acteurs du dossier du *Grand Paris* (les maires en premier lieu mais aussi l'Etat). Le syndicat rassemble toujours plus de participants de la petite couronne francilienne et réussit à attirer les maires de communes de droite qui étaient restés réfractaires à la démarche de débat de la Conférence métropolitaine.

⁶⁴ Depuis, Philippe Laurent, maire UDI de Sceaux est élu pour 2012-2013, et Daniel Guiraud, maire Ps des Lilas, est en cours de mandat. A une exception près, les présidents sont tous des maires, ce qui conforte la place prédominante donnée aux maires, de loin les plus nombreux parmi les participants.

Une participation croissante

La conférence métropolitaine est organisée pour les maires. Ceux-ci constituent effectivement la majorité des participants aux séances des deux organisations. Mais elles rassemblent aussi des conseillers généraux et régionaux et des représentants des intercommunalités. Le nombre d'adhérents augmente fortement : des 26 participants aux débats de la première Conférence métropolitaine en juillet 2006 aux 93 collectivités fondatrices du Syndicat Paris Métropole, aux 199 membres en avril 2012. La création du Syndicat Paris Métropole provoque un saut quantitatif dans la participation.

La participation aux séances de la Conférence métropolitaine est libre, sans adhésion. La Ville de Paris propose des cartes qui montrent l'étendue de la participation des collectivités locales d'Ile-de-France : la participation de plus en plus large lui permet de légitimer sa démarche. On observe que la participation a été relativement constante à toutes les Conférences métropolitaines : autour d'une quarantaine de personnes, avec des variations importantes cependant (de 20 personnes à 54⁶⁵). 129 personnes différentes (élus et administrations) ont assisté à au moins une des sept Conférences métropolitaines. 96 collectivités et 7 associations ou syndicats ont été représentées une fois au moins par un élu⁶⁶ : 73 communes, 4 départements (91,92,93,94), le Conseil Régional d'Ile-de-France, 18 EPCI (14 communautés d'agglomération et 4 communautés de communes), et 7 associations ou syndicats (ACTEP, Association Seine Amont Développement, Association des Maires d'Ile-de-France, Association des Maires des Hauts-de-Seine, Union des Maires de l'Essonne, Vallée Scientifique de la Bièvre, Syndicat Mixte des Coteaux). Leur positionnement politique se répartit comme suit : deux départements sont « étiquetés » PCF (93, 94), l'un est Ps (91) et un UMP (92) ; au niveau des communes (73), 47 sont à gauche (22 PCF, 19 Ps, 5 Divers gauche, 1 Verts) et 24 à droite (7 UDF, 4 Divers droite, 13 UMP) et 2 sans étiquette.

Par ailleurs 11 collectivités ont été représentées au moins une fois par une administration. Cela porte à 107 le nombre de collectivités présentes au moins une fois

⁶⁵ 46 personnes ont participé à la première Conférence, 52 à la deuxième, 20 à la troisième, 31 à la quatrième, 43 à la cinquième, 54 à la sixième et 43 à la septième.

⁶⁶ Carte, 96 collectivités ont déjà été représentées une fois au moins par un élu, Délégation Générale à la Coopération Territoriale, Ville de Paris, décembre 2007.

à la Conférence métropolitaine⁶⁷ par l'intermédiaire d'une administration ou d'un élu. Elles font partie, pour leur immense majorité, de l'agglomération.

Cependant, 49 collectivités de la première couronne ne sont jamais venues, très majoritairement de droite (48 communes et une communauté de communes)⁶⁸.

Le rapport gauche/droite dans la représentation des 127 communes de la première couronne est donc le suivant : 84% des communes de gauche (49/58) et 46,4% des communes de droite (32/69) sont venues au moins une fois par l'intermédiaire d'un élu ou d'une administration. La Conférence métropolitaine a ainsi attiré plus facilement les communes de gauche que de droite.

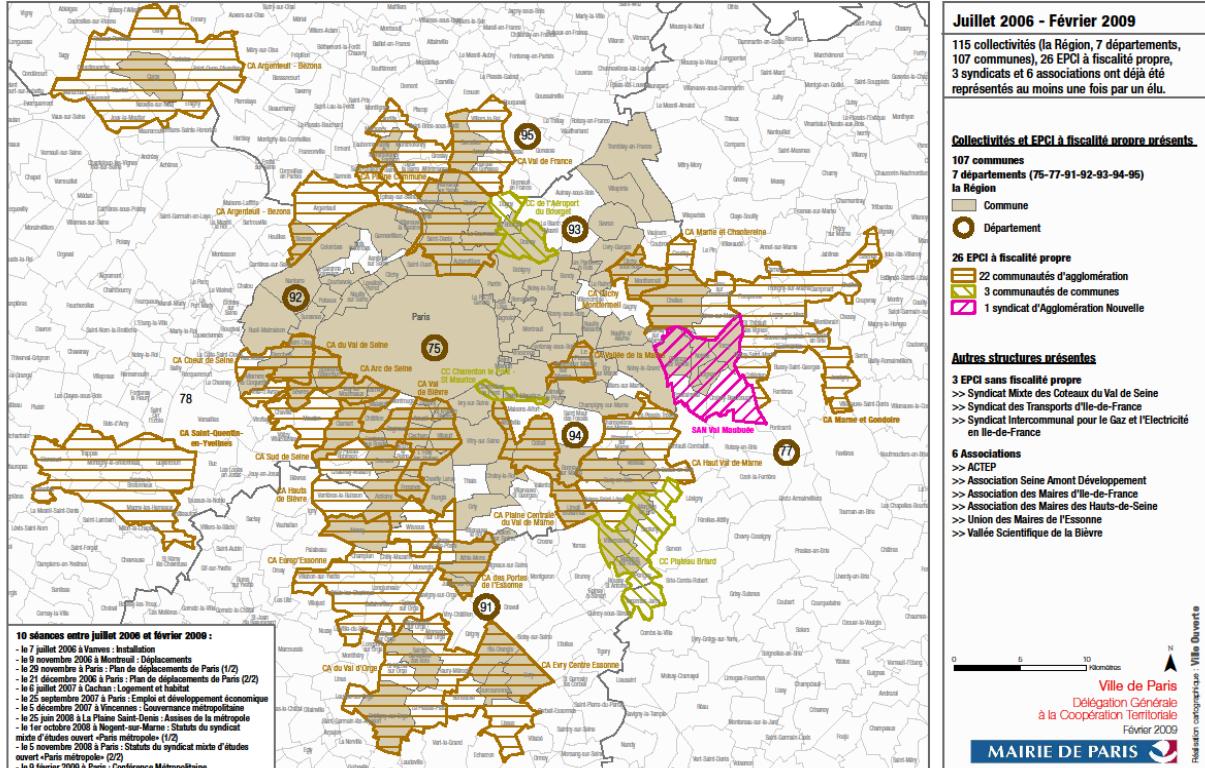
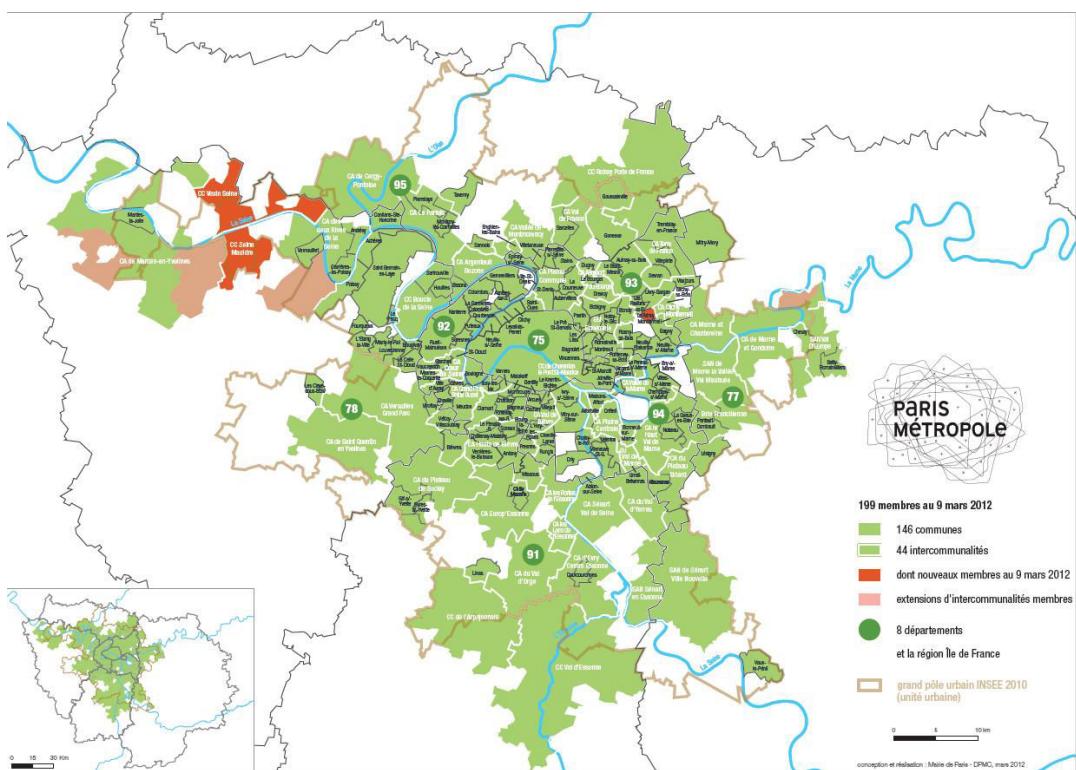
De l'analyse des cartes de présence aux Conférences métropolitaines, il ressort également que la distinction entre « petits » et « grands » élus dans la participation – si tant est que cette distinction ait une pertinence – n'est pas visible. De « grands » élus ont jugé utile de participer et d'autres non, il en est de même pour les « petits » élus. Certes, la situation parfois plus problématique des grandes villes engage les maires de ces communes à s'intéresser au débat, mais il ressort que des maires de petites communes trouvent tout autant un intérêt à y prendre part.

⁶⁷ Carte, 96 collectivités ont déjà été représentées une fois au moins par un élu, Délégation Générale à la Coopération Territoriale, Ville de Paris, décembre 2007.

⁶⁸ Leur appartenance politique est la suivante : 9 sont de gauche (7 PCF, 2 sont Divers gauche), 37 de droite (29 UMP, 6 UDF, 2 Divers droite) et 3 sans étiquette.

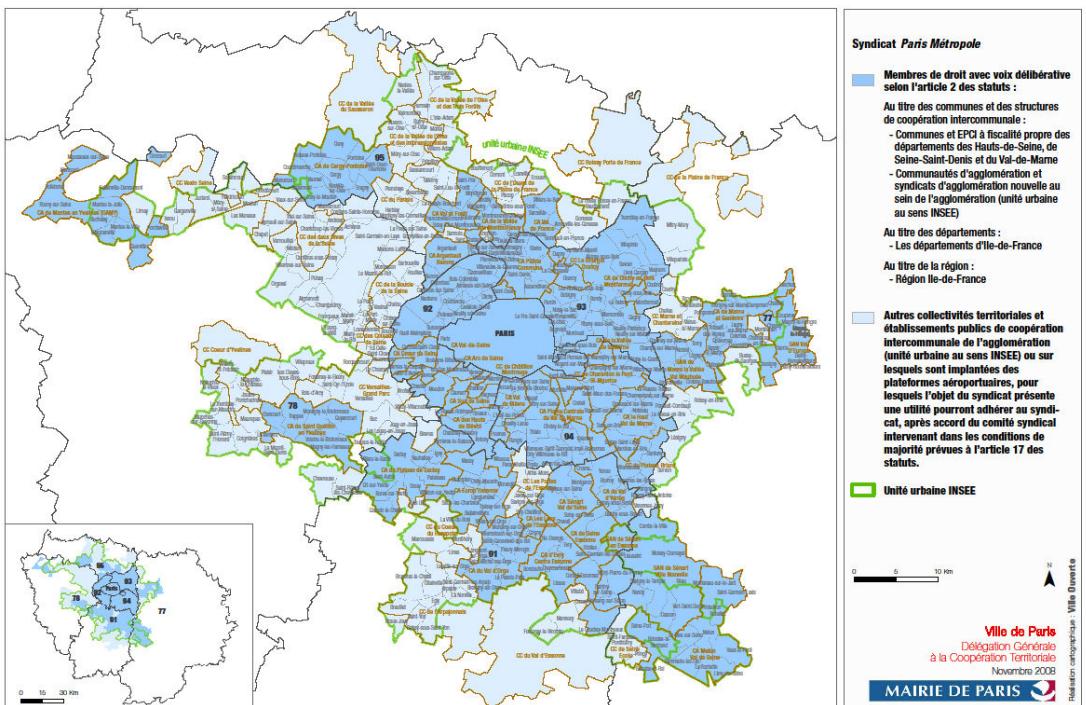
Carte 5 : Bilan de la participation aux séances de la Conférence métropolitaine⁶⁹

141 collectivités ou EPCI à fiscalité propre ont déjà été représentés une fois au moins par un élu

**Carte 6 : Membres du Syndicat Paris Métropole en avril 2012**

Carte 7 : Périmètre potentiel de Paris Métropole

Syndicat Paris Métropole



La faiblesse de la représentation communiste

Au niveau de la représentation politique, la Conférence métropolitaine est marqué par une surreprésentation des collectivités de gauche du fait de l'importance des relations interpersonnelles autour de Pierre Mansat et de la Ville de Paris. Pourtant, si les réserves des collectivités de droite peuvent se comprendre (alors que l'échéance des élections municipales de 2008 se profile), l'absence d'un certain nombre d'élus communistes est plus surprenante. Pierre Mansat est alors membre du PCF et cette affiliation politique aurait pu l'aider à être un rassembleur efficace des maires communistes. Or, le président actuel de la communauté d'agglomération Plaine Commune et ancien maire PCF de Saint-Denis, Patrick Braouezec, s'est positionné comme opposé à la démarche proposée par Paris. Sur les sept communes PCF qui ne sont jamais venues à la Conférence métropolitaine, quatre font partie de Plaine Commune : Stains, Pierrefitte-sur-Seine, La Courneuve et Villetaneuse. Dans un entretien, le directeur de cabinet du maire d'une commune voisine de Saint-Denis

évoque la pression exercée par le maire de celle-ci, Patrick Braouezec, sur les élus communistes pour qu'ils s'abstiennent de participer aux conférences : « *Alors c'est sûr que la participation des maires de Plaine Commune, jusqu'à présent, c'était extrêmement réduit, parce que Braouezec a pesé pour qu'ils y participant pas* »⁷⁰. Celui-ci, qui défend une polycentralité (le modèle de la marguerite), n'est pas sur la même logique que la Ville de Paris : « *Patrick est dans une logique qu'on ne partage pas, dans une logique qui est de considérer que Paris est un rival, et donc qu'il faut créer un contre-pouvoir* », explique Daniel Guérin.

Très présents dans les médias, cet affrontement entre deux logiques semble avoir pesé sur l'adhésion communiste à la Conférence métropolitaine. Il reste que 22 communes communistes ont été représentées au moins une fois par un élu et que certains élus PCF comme Christian Favier, président du Conseil départemental du Val-de-Marne, se sont fortement impliqués au sein de la Conférence.

Biographie 14 - Christian Favier

Christian Favier est né le 20 février 1951 à Saint-Maur-des-Fossés (Val-de-Marne). Instituteur de profession, il s'engage dans une carrière politique locale en devenant maire adjoint (1977-89) puis conseiller municipal (1989-95) de Champigny-sur-Marne, conseiller départemental en 1994 puis vice-président (1995-2001), avant de devenir président en 2001 du Conseil départemental du Val-de-Marne. Engagé au sein de l'Assemblée des départements de France (ADF), il devient par ailleurs sénateur du Val-de-Marne, inscrit au groupe Communiste, républicain et citoyen (CRC) en 2011. Il est membre du Parti communiste français depuis 1970, et membre de son conseil national en 2000-03 et depuis 2006. Il est enfin vice-président du Syndicat des transports d'Ile-de-France en 2011, et membre du conseil de surveillance de la Société du *Grand Paris* depuis 2010.

Patrick Braouezec lui-même a participé à cinq des sept Conférences : une présence qui contribue à faire de la Conférence un espace de débat incontournable pour les acteurs politiques de l'Île-de-France. Il devient par ailleurs un pilier du Syndicat en devenant son président en 2011.

L'adhésion de la droite

La droite est au départ peu présente car elle émet de fortes réserves envers la démarche parisienne, alors que des échéances électorales se profilent : élections

⁷⁰ Entretien avec Daniel Guérin.

municipales en mars 2008 et élections régionales en mars 2010. La moitié seulement des communes UMP participe au moins une fois à une des sept premières séances de la Conférence métropolitaine. Le mot d'ordre du parti appelle en effet à boycotter cette instance. Mise en place par Paris et la Région, toutes deux dirigées par un membre du Ps, le clivage politique paraît évident. Le 17 juillet 2007, trois élus UMP parisiens, Françoise de Panafieu, Claude Goasguen et Philippe Goujon, critiquent ainsi la Conférence dans une tribune dans *Libération* : « *en installant une Conférence métropolitaine, Bertrand Delanoë s'est limité à une apparence de concertation qui s'est figée dans un dialogue factice et sans lendemain, puisque sans moyen d'action technique et financier*⁷¹ ».

Quelques collectivités de droite participent malgré tout à la Conférence métropolitaine par le biais d'élus engagés dès les premières réunions, faisant un peu figure de « *francs-tireurs de ce côté-là*⁷² ». La volonté affichée dès le départ par les instigateurs du débat, était en effet de réunir toutes les sensibilités politiques car « *ce qui a présidé à sa création [de la Conférence métropolitaine], c'était l'idée d'avoir quelque chose qui permette à toutes les sensibilités politiques de travailler ensemble*⁷³ » (Daniel Guérin). Par ailleurs, plusieurs collectivités envoient un membre de cabinet pour s'informer de la teneur des débats, tout en jouant officiellement la « politique de la chaise vide ». Le boycott n'est donc que partiellement respecté puisque « *même si les élus UMP ne viennent pas, ils s'arrangent pour envoyer des membres de cabinets et se tenir au courant*⁷⁴ ». C'est ainsi que la représentation des villes UMP s'est davantage manifestée par la présence de l'administration que par celle des élus. Cela contribue à montrer que la Conférence métropolitaine répond à des aspirations de la part des élus : « *Jusqu'avant les élections municipales, il y avait un petit blocage des élus UMP. Enfin eux ils voulaient venir mais c'est le parti qui ne voulait pas. Parce que eux ça les intéresse*⁷⁵. » Les raisons invoquées pour cette participation dépassent en fin de compte les oppositions partisanes, la plupart des maires étant confrontés aux mêmes problèmes, qu'ils soient de gauche ou de droite. La nature du positionnement politique influence néanmoins les solutions proposées.

⁷¹ GOASGUEN Claude, GOUJON Philippe, de PANAFIEU Françoise, « Le Grand Paris du XXI^e siècle », *Libération*, 17 juillet 2007. Françoise de Panafieu est la candidate UMP à la mairie de Paris pour les élections municipales, face à Bertrand Delanoë qui se représente.

⁷² Entretien du 23 juin avec Daniel Guérin.

⁷³ Entretien du 23 juin avec Daniel Guérin.

⁷⁴ Elodie Lamouroux, le 28 avril 2008 (entretien avec Pierre Mansat).

⁷⁵ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

Une fois les élections municipales passées, et tandis que le syndicat Paris Métropole est en cours de création, la question cruciale pour les membres du bureau de la Conférence métropolitaine concerne alors l'adhésion des collectivités de droite. Celles-ci, malgré un a priori plutôt favorable au printemps 2009 et après des garanties du syndicat manifestés dans la révision des statuts, décident de rester à l'écart de la dynamique. Certains élus décident même de créer une association concurrente. Patrick Devedjian propose en effet le 30 octobre 2009 la création de l'association « Ile-de-France Métropole ». Roger Karoutchi (président du groupe UMP au Conseil régional)⁷⁶ devient le secrétaire général de cette association qui rassemble plusieurs élus de droite franciliens : Valérie Pécresse (candidate UMP aux élections régionales en Ile-de-France), Nathalie Kosciusko-Morizet, Gilles Carrez, André Santini, Jean-François Copé, Jean-François Lamour, Rachida Dati, Yves Jégo. A l'automne 2009, ces élus accusent Paris Métropole d'être une tribune pour les élections régionales qui approchent (mars 2010) et de saboter le projet de loi sur le réseau de transport sur le *Grand Paris* en cours de discussion à l'Assemblée nationale. Une fois les élections passées et la loi votée (juin 2010), des dizaines de collectivités de droite décident d'adhérer au syndicat. Le 25 juin 2010, peu après le vote de la loi sur le réseau de transport du *Grand Paris*, l'assemblée départementale du 92 vote l'adhésion à Paris Métropole. C'est un vote emblématique dans la mesure où le département du 92, de droite, a été présidé par le Chef de l'Etat. En octobre suivant, 40 collectivités adhèrent au syndicat dont les deux derniers départements franciliens non-membres (droite) : les Hauts-de-Seine (92) et les Yvelines (78)⁷⁷. L'arrivée massive de la droite en 2010 étend la légitimité politique du syndicat⁷⁸. En effet, la représentation politique droite/gauche s'équilibre même si la gauche reste surreprésentée⁷⁹. Il faut bien entendu distinguer

⁷⁶ Celui-ci annonce par ailleurs en octobre 2009 la création du Club du Grand Paris avec le député socialiste Jean-Marie Le Guen. Ce club, qui doit voir le jour en janvier 2010, doit rassembler élus franciliens et entrepreneurs. Un Club des Entreprises du Grand Paris est bel et bien créé en mai 2012 par Jacques Godron pour encourager le développement économique dans le Grand Paris, mais il ne semble pas que cette initiative soit liée à celle annoncée par Roger Karoutchi et Jean-Marie Le Guen.

⁷⁷ Séance de Paris Métropole à Créteil, à l'invitation du Conseil départemental du Val de Marne.

⁷⁸ Les conflits politiques droite/gauche sont relativement peu présents jusqu'en 2012. La véritable épreuve du feu est l'élaboration d'un livre blanc sur la gouvernance fin 2012 : faute de consensus, aucun livre blanc n'est publié. Nous ne traitons pas ici cet événement dans la mesure où il est hors-champ chronologiquement, bien qu'il soit réellement symptomatique des limites de ce modèle de la coopération par consensus.

⁷⁹ Les élections municipales de 2014 changent la donne car plusieurs communes et intercommunalités basculent à droite. Si cela ne devrait pas avoir un impact important sur le bureau du Syndicat, cela change l'équilibre global du rapport de force au sein du syndicat.

entre l'adhésion au syndicat et la participation effective aux comités syndicaux. Sur ce point, on peut noter que la participation est en moyenne de l'ordre de la moitié des membres⁸⁰.

2) Des acteurs particulièrement investis

Dès le début de la Conférence métropolitaine, quelques acteurs se sont davantage investis dans son organisation. Ils forment le Secrétariat de la Conférence. Au 6 juillet 2007, ils étaient sept⁸¹, représentant différentes collectivités et appartenant à diverses tendances politiques. Ces sept personnes sont des élus locaux : maires pour cinq d'entre eux, une vice-présidente du Conseil Régional et un adjoint au maire de la Ville de Paris. Bien que majoritairement marquée à gauche, la représentation politique n'y est pas univoque : la gauche est représentée par deux élus du PCF, deux du Ps et un membre des Verts et la droite est représentée par deux membres de l'UDF mais on ne compte aucun représentant de l'UMP.

Ce secrétariat s'est constitué de façon informelle : les maires désirant s'y impliquer y sont entrés, et ce sans nomination ni élection. Ce sont des élus qui ont très tôt appuyé la volonté du maire de Paris de coopérer et décidé de répondre à cette main tendue. La logique du réseau personnel est sans doute réelle dans cette construction du Secrétariat : les relations tissées entre Pierre Mansat et certains élus sont à l'origine de ce groupe restreint. Au 15 décembre 2007, la dernière Conférence métropolitaine organisée, le Secrétariat comptait six membres après le retrait de Jean-Yves Le Bouillonc⁸². Mais le périmètre du Secrétariat n'est pas fermé : des élus rejoignent

⁸⁰ 52% de participation en moyenne pour les comités syndicaux n°5 du 17décembre 2009 à n°19 du 9 mars 2012.

⁸¹ Jean-Yves Le Bouillonc, député-maire Ps de Cachan, Gilles Catoire, maire Ps de Clichy-la-Garenne, Mireille Ferri, vice-présidente du Conseil régional d'Île-de-France (groupe Les Verts), Bernard Gauduchéau, maire UDF de Vanves, Philippe Laurent, maire UDF de Sceaux, Pierre Mansat, adjoint au maire de Paris (élu PCF), Jacqueline Rouillon, maire PCF de Saint-Ouen.

⁸² Depuis le début de l'année 2008, Claude Pernès, maire de Rosny-sous-Bois et président de l'AMIF (Association des Maires d'Île-de-France), Laurent Lafon, maire de Vincennes, Stéphane Gatignon, maire de Sevran, Jacques J.P. Martin, maire de Nogent, et Daniel Guiraud, maire des Lilas, ont rejoint le Secrétariat. « *Le fait que de plus en plus de maires entrent dans le secrétariat constitue une charnière. Mais il y a le risque de voir un secrétariat trop important qui réduirait le temps de parole de chacun* » (Elodie Lamouroux, le 5 mai 2008).

peu à peu le Secrétariat, à mesure que leur intérêt pour la Conférence et les dossiers qu'elle aborde grandit.

Faire partie du Secrétariat suppose une implication dans la préparation des Conférences métropolitaines. Ses membres se réunissent plusieurs fois entre chaque Conférence pour proposer les documents préparatoires envoyés à chaque participant avant chaque Conférence (études de l'IAURIF ou de l'APUR, études commandées à des universitaires...). Ce travail constitue en quelque sorte les coulisses du débat, avec les négociations préalables ou concomitantes au débat. L'investissement demandé est réel, et souvent cumulé à d'autres engagements : « *la Conférence métropolitaine, mine de rien, c'est une réunion par-ci, une réunion par-là, en plus de l'Association des Maires de France, du Comité sur les finances locales...* » (Philippe Laurent). Cette préparation en amont inclut aussi la discussion des thèmes abordés durant les Conférences et la vision de l'évolution de la Conférence. C'est un « *collectif d'animation permanent, ..., dont le travail doit être soutenu* », selon les mots de Pierre Mansat⁸³. Le Secrétariat est donc un soutien à l'organisation des Conférences. En faire partie du Secrétariat ne confère pas pour autant de titre particulier durant celles-ci, mais la question de savoir si, officieusement, cet engagement revêt prestige et donne autorité à celui qui le prend, n'a pas trouvé de réponse dans les entretiens que nous avons conduits.

Le Secrétariat s'occupe principalement de la préparation mais pas seulement puisque ses membres animent d'une certaine façon les Conférences en donnant par exemple le compte-rendu des débats en fin de Conférence. L'animation du débat et la façon dont on organise la parole a une importance capitale dans un tel espace puisqu'il s'agit du cadre lui permettant de remplir sa fonction, permettre le dialogue.

De façon identique au secrétariat, le bureau de Paris Métropole joue un rôle politique considérable puisqu'il doit représenter la diversité politique, territoriale et institutionnelle des membres du Syndicat. Afin de neutraliser les conflits, il comporte une part toujours plus importante de membres (de 29 élus en 2009 à 51 élus en 2013). C'est un lieu privilégié d'échanges et de travail entre les séances du syndicat.

⁸³ Voir le verbatim de la Conférence métropolitaine du 7 juillet 2006.

3) Une institutionnalisation en tension

Le Syndicat Paris Métropole se crée dans un ordre institutionnel déjà complexe. Il s'agit donc de réussir à faire sa place, mais également à survivre aux conflits d'appartenance auxquels ses membres sont confrontés.

Une insertion réussie dans l'ordre institutionnel

Paris Métropole doit ainsi devenir un interlocuteur privilégié de l'Etat mais aussi des acteurs économiques : Pierre Mansat estime qu'il faut « *un interlocuteur pour être en dialogue, en confrontation avec les grands acteurs économique* »⁸⁴. Le syndicat réussit ainsi à s'imposer peu à peu comme un acteur essentiel du processus de réforme (projet urbain et réflexion institutionnelle). Il est un interlocuteur du Secrétaire d'Etat au développement de la région capitale qui est auditionné par le bureau en 2009, au moment de la discussion du projet de loi sur le réseau de transport du *Grand Paris*. Il auditionne également le député Gilles Carrez en charge d'une mission pour le Premier ministre sur le financement de ce réseau de transport (Carrez 2009). Il élabore par ailleurs une prise de position commune sur ce projet de loi. Il participe par ailleurs à l'AIGP, contribue à la révision du SDRIF, participe aux travaux préparatoires dans le cadre des CDT, etc.

L'institutionnalisation reste donc assez largement soumise à des questions d'intérêts électoraux. Pour autant, la dynamique enclenchée contribue peu à peu à stabiliser une nouvelle institution dans le système d'acteurs franciliens.

Des conflits plus ou moins latents

L'institutionnalisation, c'est-à-dire l'incorporation du système de valeurs et de normes, est en tension du fait notamment de conflits latents entre les différentes institutions, de craintes de récupération politique. Plusieurs chocs exogènes vont exercer des pressions sur cette dynamique institutionnelle : le discours du Chef de l'Etat le 27 juin 2007, la création du Secrétariat d'Etat au développement de la région

⁸⁴ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat, adjoint au maire de Paris, en charge des relations entre Paris et les collectivités territoriales d'Ile-de-France.

capitale au lendemain des élections municipales, le vote de la loi de 2010 avec la création de la SGP, l'accord Etat-région du 26 janvier 2011.

La démarche de coopération de la Ville de Paris invite à mettre de côté les variables politiciennes pour se centrer sur l'intérêt du débat. Le débat est supposé pur, opposé aux tactiques politiciennes considérées comme stériles. Or, les séances de la Conférence métropolitaine permettent cette mise à distance des calculs politiciens car l'instance n'a pas de pouvoir décisionnel, et elle rassemble avant tout des « convertis », majoritairement de gauche qui plus est⁸⁵. Mais la logique change un peu avec la création du Syndicat Paris Métropole qui associe un nombre croissant de collectivités, et associe la droite de façon plus importante. Cet extrait de discours du maire de Paris devant le Conseil de Paris en 2007 est significatif des tensions que la multi-appartenance institutionnelle, couplée aux enjeux électoraux et politiques, peut engendrer :

« De même, comment comprendre l'attitude de l'UMP Paris qui a appelé à boycotter (c'est une habitude !) les travaux de cette conférence, sans d'ailleurs être tout à fait entendue ? Curieuse conception : les mêmes qui aujourd'hui prétendent « décréter » la création d'une communauté urbaine, désertent un lieu où les élus se retrouvent pour traiter ensemble des enjeux de l'agglomération ! Eh oui, si l'on veut vraiment entreprendre collectivement, il est pourtant nécessaire de dialoguer et d'agir au-delà des seuls membres de sa propre famille politique. La légitimité de chacun doit donc être respectée. De même que les diversités institutionnelle, géographique et politique qui caractérisent cet espace. Je pense notamment à la Région qui occupe une place tout à fait stratégique en Ile-de-France. Toute réforme visant à l'affaiblir serait une faute, source d'enlisement. Et je pense aussi à Paris car toute tentation visant l'unité même de notre collectivité, serait assimilable à une agression politicienne »⁸⁶.

Si l'esprit diffuse et les débats se déroulent en bonne intelligence jusqu'en 2012, il ne faut donc pas oublier les conflits latents entre les différentes institutions, les craintes de récupération, les stratégies électoralistes. Le syndicat Paris Métropole

⁸⁵ Comme le rappelle Rémi Lefebvre dans son chapitre « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », « l'institution attire généralement à elle des individus qui se reconnaissent en elle et sont donc prédisposés à se conformer aux conduites attendues » (Lefebvre Rémi, dans Lagroye et Offerlé (eds.) 2011, p. 237).

⁸⁶ Intervention de Bertrand Delanoë, maire de Paris, au Conseil de Paris, 17 juillet 2007.

s'institutionnalise dans un ordre institutionnel déjà complexe⁸⁷. Ses participants sont en effet membres d'autres institutions, elles aussi parfois puissantes⁸⁸. Des conflits, des tensions peuvent naître de ces multiples appartenances institutionnelles et peuvent fragiliser le processus d'incorporation des valeurs et des normes propres à ces deux organisations. Tensions qui s'exacerbent dans la réflexion sur la réforme territoriale venant toucher directement ces appartenances institutionnelles : entre les partisans d'un système métropolitain intégré et les partisans d'un polycentrisme autour d'intercommunalités puissantes par exemple⁸⁹.

On peut prendre ici un exemple de ces tensions politiques avec la relation entre la Ville de Paris et la Région Ile-de-France⁹⁰. Il y a là une sorte de paradoxe, entre la volonté affirmée de créer un espace de dialogue, de rencontre, par et pour les maires, et l'association des autres collectivités territoriales : la Région Ile-de-France, les Conseils départementaux et les intercommunalités qui continuent de se créer tout au long de la décennie 2000 (même si celles-ci sont des transfuges des communes). Afin de contrer les éventuelles oppositions et empêcher un blocage de la Région, la Ville de Paris a voulu associer le Conseil régional dès le début de sa démarche. La démarche de coopération dans l'agglomération parisienne initiée à partir de 2001 est présentée comme émanant de la Ville de Paris et de la Région Île-de-France. A la Ville de Paris, on répète dans les déclarations officielles, comme dans les entretiens effectués, l'importance de tenir compte de la Région, de son rôle et de ses prérogatives : « *La Région a aujourd'hui beaucoup de compétences, il n'est pas question de les contester, même si on peut penser que la région est trop petite ou trop grande. Elle doit être présente pour contribuer à l'émergence de cette métropole, pour être garante et pour organiser le lien entre l'agglomération et le reste qui a autant besoin de politiques*

⁸⁷ « *Les institutions nouvelles sont créées et adoptées dans un monde qui en contient déjà beaucoup. Cela peut paraître anodin, mais c'est une remarque lourde de conséquences* » (Rosemary C. R. Taylor et Hall 1997, p. 490).

⁸⁸ Le cumul des mandats joue un rôle considérable dans ce phénomène, permettant à la fois le rapprochement entre plusieurs institutions par les échanges pratiques, cognitifs et normatifs qu'il engendre, et des conflits de légitimité.

⁸⁹ Alors que la création d'un EPCI métropolitain est en discussion au Parlement à l'automne 2013, Patrick Devedjian, président UMP du Conseil départemental des Hauts-de-Seine, déclare au JDD que le projet de loi MAPTAM portant création de la MGP « *c'est l'absorption des villes de la petite couronne par la ville de Paris. Pendant un siècle, la banlieue a été le dépotoir de la capitale* ». On voit ainsi ressurgir la crainte d'une hégémonie parisienne, malgré tous les efforts de la décennie 2000.

« Devedjian : "Le Grand Paris, c'est le règne annoncé de la technocratie" », *Le Journal du Dimanche*, 17 novembre 2013.

⁹⁰ Elles seront traitées de façon plus exhaustive dans le chapitre 5.

*publiques, d'infrastructures*⁹¹. » Mais il a été difficile de la convaincre⁹². La Région a finalement accepté de participer à cet espace de discussion mais sans réel investissement, alors qu'elle était en plein dans la révision de son schéma directeur. En 2008, l'adjointe régionale au SDRIF fait part de ses craintes vis-à-vis d'une possible récupération de la Conférence métropolitaine par l'Etat. Celui-ci, par le fait de Christian Blanc, est accusé de « *monter artificiellement la ville de Paris contre la région* » dans un contexte de tensions entre le Conseil régional et l'Etat autour du SDRIF⁹³.

Ces conflits politiques mettent à mal l'institution et en même temps sont le moteur de son institutionnalisation. En effet, les relations entre élus locaux nouées dans la décennie 2000 se stabilisent autour du consensus recherchés dans les débats. Ce consensus aurait pu être mis à mal avec les « menaces » que représentent notamment l'arrivée de l'Etat dans le débat sur le *Grand Paris* (en 2007 et surtout en 2008 la création du syndicat Paris Métropole) ainsi que les diverses échéances électorales qui ravivent les conflits. Mais la logique de changement dont Paris Métropole fait la promotion (négociation, « apprivoisement » réciproque des élus locaux, temps long) perdure et surmonte ces chocs exogènes. La création du Secrétariat d'Etat obligeant même les élus locaux à accélérer leur coopération pour continuer à jouer un rôle dans les débats sur le *Grand Paris*. C'est en quelque sorte grâce à l'intervention de l'Etat qu'a pu se structurer une scène politique métropolitaine⁹⁴.

⁹¹ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

⁹² Pierre Mansat explique que deux ans ont été nécessaires pour obtenir l'accord de la Région pour devenir cofondatrice de la Conférence métropolitaine. Voir son blog.

⁹³ « *J'ai le sentiment que Christian Blanc [secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale] veut instrumentaliser la conférence métropolitaine et s'en servir pour imposer un contre-projet d'aménagement, le sien, un anti-SDRIF, qui anéantirait quatre années de travail collectif. Il est hors de question que cette structure intelligente, créée pour porter les projets des collectivités locales, soit ainsi détournée. Cela dépasserait les limites de l'acceptable. Je pense aussi que c'est une façon pour l'Etat de monter artificiellement la ville de Paris contre la région. Les rares fois où M. Blanc a daigné s'exprimer, il a dénigré les projets régionaux. La seule chose qui a trouvé grâce à ses yeux est la conférence métropolitaine* ». Interview de Mireille Ferri, « On monte Paris contre la région », *Journal du Dimanche*, 26 octobre 2008.

⁹⁴ Alors candidate à la mairie de Paris, Anne Hidalgo s'inscrit dans la lignée politique de Bertrand Delanoë en se réappropriant pleinement les ambitions d'un projet qui a largement dépassé la seule ville de Paris par la prise en main de l'Etat en 2007. Elle déclare dans son livre-programme pour la campagne des élections municipales de 2014 qu'elle « *veut faire le Grand Paris* » car il est nécessaire pour un maintien de la capitale dans les plus grandes villes-mondiales et il offre surtout des territoires nouveaux pour répondre à la crise du logement qui touche la capitale (Hidalgo 2013). Comme l'écrit Béatrice Jérôme dans *Le Monde* : « *Maire de Paris : pour quoi faire ? Bertrand Delanoë candidat en 2001 voulait venger 'l'honneur' de la capitale, lui faire oublier les 'affaires' chiraco-tibéristes. Anne Hidalgo a une autre ambition : élargir et agrandir Paris* ». JEROME Béatrice, « Maire au foyer des parisiens », *Le Monde*, 20 avril 2013.

Conclusion du chapitre 4

La décennie 2000 a vu une scène politique métropolitaine émerger par le biais de la Conférence métropolitaine puis du Syndicat Paris Métropole. Par ailleurs, le sentiment d'appartenance à la métropole parisienne se répand parmi les acteurs du *Grand Paris* : la création du label Grand Paris en 2012, décerné par le Préfet de Région et le président de Paris Métropole aux projets qui « *adhèrent pleinement aux objectifs et aux valeurs fondamentales attachées au Grand Paris* » et qui « *contribuent à l'identité du Grand Paris et améliorent concrètement les conditions de vie de ses habitants* », témoigne de cette dynamique. Mais la séquence ouverte en 2012 menant à la création de la Métropole du Grand Paris exacerbe les enjeux politiques : désormais sur cette scène politique se joue un jeu dont le gagnant sera doté de puissantes ressources.

Il s'agit donc d'envisager quels impacts a sur les autres institutions politiques l'émergence de cette scène politique métropolitaine en gestation. Comment ces institutions contribuent-elles ou non à ce processus ? S'approprient-elles ou rejettent-elles cette initiative ? Cette dynamique *bottom-up* est-elle suffisante pour permettre le changement d'échelle, alors que jusqu'alors le changement d'échelle émane de l'Etat, et ne réussit que rarement sans son ferme soutien (Pinson 2009) ? En définitive, un changement institutionnel est-il possible alors que de multiples contraintes poussent à son refus ?

CHAPITRE 5. LES RESISTANCES A LA CREATION D'UNE INSTITUTION POLITICO-ADMINISTRATIVE METROPOLITAINE

Malgré l'importance donnée tout au long de la période à la réforme institutionnelle dans les débats sur le *Grand Paris*, cette question ne fait pas l'objet d'une décision, alors que le projet urbain du *Grand Paris* est voté au Parlement en 2010 afin d'être mis en œuvre rapidement, avant l'élection présidentielle de 2012. Quelles sont les raisons qui empêchent la création d'une institution politico-administrative métropolitaine, le *Grand Paris*, quelle que soit sa forme¹ ?

Il s'agit dans ce chapitre d'envisager, dans une perspective néo-institutionnaliste, les freins au changement institutionnel, en analysant trois controverses qui structurent les débats sur la réforme dans la décennie 2000 : le périmètre pertinent, la structure juridique et le leadership.

La première section porte sur la difficile prise en considération juridique du fait urbain : il n'y a pas d'accord sur la définition d'une ville en droit administratif. L'identification de ce qu'est une ville au sens juridique impose de choisir des frontières pour la ville, pour la métropole, et donc d'identifier un périmètre² et une structure juridique (section 1). Ces deux controverses constituent à la fois un enjeu juridique mais surtout un enjeu politique. En effet, le changement d'échelles du gouvernement urbain à Paris résulte bel et bien de la structure du jeu politique local comme Daniel Kübler et Mariona Tomàs le montrent pour Montréal (Kübler et Tomàs 2010). En Ile-de-France, la structure politique locale de l'agglomération parisienne est principalement construite autour d'un tryptique Ville de Paris / maires et conseillers

¹ Ce questionnement n'a rien de normatif : nous ne postulons pas que la création d'une institution métropolitaine devrait ou doit se faire. Il s'agit de mettre en perspective l'impératif réformateur présent dans les discours des élus, et l'impossibilité pratique de réformer pour créer un échelon métropolitain. Les multiples revirements sur le statut de la Métropole du Grand Paris lors du vote de la loi MAPTAM puis de la loi NOTRe de 2013 à 2015, passant d'un statut très intégré avec des compétences importantes à un statut beaucoup plus léger dans un environnement institutionnel toujours aussi complexe, aboutissent même à l'automne 2015 à envisager un possible report de la date de création de la Métropole, puis un report de la date du transfert des compétences des EPCI à la Métropole.

² Ce périmètre, en lien avec la définition des frontières, revêt un double sens : à la fois périmètre géographique, mais aussi périmètre en termes de compétences exercées par les institutions.

généraux / Région Ile-de-France, avec lequel l'Etat doit composer. Ces acteurs sont ici envisagés comme des institutions en compétition, qui neutralisent leurs efforts réciproques en faveur d'une intercommunalité métropolitaine pendant la décennie 2000 (section 2).

Section 1. Les controverses sur le statut juridique et l'échelle pertinente de la métropole

L'absence d'accord sur ce qu'est une ville en droit complique la mise en forme d'une réforme territoriale³ : le législateur tente peu à peu d'introduire de nouvelles modalités de coopération à l'échelle métropolitaine (§1). Définir la ville en droit conduit à identifier l'adéquation entre territoires fonctionnels et institutions politico-administratives, adéquation bien problématique dans la mesure où la recherche met en évidence l'impossibilité d'imposer un périmètre optimum (§2). Les scénarios envisagés pour l'évolution institutionnelle dans l'agglomération opposent les réformateurs métropolitains aux partisans du polycentrisme (§3).

§1. Une difficile définition juridique du fait urbain

La difficulté à penser juridiquement une architecture institutionnelle en Ile-de-France s'inscrit dans une culture politico-juridique française qui neutralise la spécificité de la ville. La France a en effet longtemps opté pour l'unicité du premier échelon du découpage territorial : la commune, quels que soient son nombre d'habitants et son type de fonctionnement, dispose – du moins pour l'essentiel – du même statut juridique et des mêmes compétences. A partir des années 1990, les lois portant sur l'intercommunalité ayant pour ambition de circonscrire juridiquement la ville à travers l'intercommunalité ont pour conséquence paradoxale un renforcement indirect de la

³ Cet accord juridique est évidemment assez improbable dans la mesure où le droit reflète autant la réalité qu'il la crée : la traduction dans une loi d'une définition juridique de la ville est le produit de luttes politiques, luttes que nous analyserons dans la deuxième section.

consécration de la commune (1). Les débats sur la réforme institutionnelle à mettre en œuvre pour que le droit s'adapte au fait urbain rencontrent un deuxième paradoxe : le droit peut contribuer à figer une réalité urbaine, alors que celle-ci est processus (2).

1) *La commune comme horizon indépassable ?*

Le découpage de la France en communes comme premier échelon est décidé lors de la révolution de 1789. La loi révolutionnaire du 14 décembre 1789 a pour objectif l'égalité entre la ville et la campagne en instituant un modèle unique de commune pour tous les regroupements d'habitants (Faure 2009). Cette loi a fait l'objet de débats, certains préférant alors un modèle autour de communes beaucoup moins nombreuses (Desage et Guéranger 2011). Mais c'est une carte extrêmement morcelée qui s'impose : les quelques 44 000 communes de France -36 600 aujourd'hui- s'ancrent dès lors dans le paysage politico-administratif français. Le système politique français continue pendant des décennies de « fixer la ville dans le cadre communal pour mieux limiter le pouvoir des édiles urbains » (Payre 2008, p. 9). Cette situation pose pourtant deux séries de problèmes. Tout d'abord l'extrême morcellement communal rend difficile l'administration des problèmes publics contemporains (comme le traitement des déchets ou encore les transports publics), quelle que soit la taille de la commune. Deuxièmement, le principe d'unicité du modèle communal cache des différences de fonctionnement importantes entre les grandes et les petites communes : quoi de comparable à la gestion d'un village de 100 habitants ou d'une ville de 200 000 habitants ?

Deux types de réponses ont été apportés à ces séries de problèmes. Au problème du morcellement communal, les gouvernements de la 5^{ème} République proposent l'intercommunalité : la loi du 31 décembre 1966 qui institue les communautés urbaines, la loi du 10 juillet 1970 qui crée les villes nouvelles sous la forme d'un syndicat d'agglomération nouvelle (loi Boscher), la loi du 6 février 1992 sur l'Administration territoriale de la République dite loi ATR (loi Joxe) qui crée de nouvelles institutions urbaines (communautés de communes et communautés de villes), la loi Chevènement du 12 juillet 1999 qui transforme les communautés de villes en communautés d'agglomération et enfin la loi du 16 décembre 2010 créant les métropoles. Cette dernière loi est votée un an après le rapport Balladur qui comporte des propositions

innovantes pour définir juridiquement la ville et institutionnaliser le fait urbain : « *rationalisation des périmètres, obligation d'appartenance à une intercommunalité, absorption des syndicats intercommunaux au sein d'EPCI à fiscalité propre, interdiction de nouveaux « pays »* (Faure 2009)⁴. Cette volonté de rationalisation et de simplification de la carte intercommunale passe par la progressive prise en compte du fait urbain en proposant une nouvelle catégorie juridique, la métropole. Or, cette dernière demeure juridiquement bien confuse. Bertrand Faure montre bien les ambiguïtés sémantiques des réflexions sur les métropoles dans le rapport Balladur. Dans le rapport, les métropoles sont des fusions de nouvelles communes (elles-mêmes rassemblement des communes de l'agglomération) et du département. Or, le rapport nomme « villes » ou encore « communes » les subdivisions de la métropole. Dès lors, la création de la métropole apparaît comme un subterfuge : la prise en compte du fait urbain, réelle malgré tout, ménage l'attachement des citoyens (et des élus municipaux) à la commune. Mais l'objectif de simplification initial n'est sans doute pas rempli : « *il peut paraître contraire à l'esprit du droit d'innover par un trompe-l'œil communal destiné à vaincre les résistances psychologiques et qui laissera le citoyen désorienté et le juriste perplexe* » (*Ibid.*).

Mais le décalage entre les propositions des rapports et leur traduction juridique est grand : la loi du 16 décembre 2010 impose certes une rationalisation de la carte intercommunale, avec l'obligation pour toute commune d'appartenir à une intercommunalité, mais la métropole demeure un EPCI et l'agglomération parisienne est écartée des dispositions de la loi⁵. Les métropoles ainsi proposées sont en effet des EPCI et non des collectivités territoriales. Dans les faits, seule Nice se saisit des possibilités créées par cette loi pour devenir une métropole.

Par ailleurs, l'unicité du régime juridique de la commune n'est pas tout à fait entière dans la mesure où les plus grandes villes françaises bénéficient d'un statut particulier. C'est le cas pour Paris, mais c'est également le cas pour Marseille et Lyon depuis la loi PLM de 1982⁶. Dans les aires urbaines, la commune se trouve donc

⁴ Voir les propositions 4, 5 et 6 du rapport Balladur (Balladur 2009).

⁵ C'est la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 qui crée la Métropole du Grand Paris. Nous n'évoquons pas ici cette loi qui s'inscrit dans une nouvelle séquence ouverte en 2012 et qui sort donc du champ de notre étude.

⁶ Il faut noter que sur ces deux points, la loi MAPTAM de 2014 constitue un changement considérable en diffusant le principe de différenciation territoriale déjà appliqué dans certains territoires à la question urbaine.

fragilisée et dévalorisée car elle perd des compétences essentielles au profit des intercommunalités. Pour autant, la commune demeure et c'est davantage à une consécration de la commune qu'à une institutionnalisation du fait urbain que nous assistons, du fait des multiples résistances des élus, mais aussi des administrations de l'Etat (Caillosse 1995; Caillosse 2010)⁷.

2) La métropole comme catégorie juridique problématique

Reflétant les débats scientifiques sur la nature de la ville, une nouvelle catégorie juridique naît en 2010 : la métropole doit compléter et renforcer le cadre législatif s'appliquant aux intercommunalités urbaines (communauté d'agglomération et communauté urbaine). Bien que la loi du 16 décembre 2010 écarte Paris de ses dispositions, il est intéressant d'étudier les caractéristiques de la métropole dans cette loi pour éclairer le débat sur une éventuelle intercommunalité incluant Paris.

Quelle est alors la définition donnée de la métropole dans la loi de 2010 ? Le droit doit fixer une réalité elle-même flottante. Ainsi, il faut bien avoir à l'esprit, comme le précise Jacques Caillosse, que « *le juriste ne peut avoir de cet objet qu'une saisie conventionnelle* ». Puisqu'il ne peut pas en saisir « *la morphologie comme la physiologie* », il ne s'intéresse donc pas à « *l'identité métropolitaine réelle* », identité elle-même en perpétuelle évolution (*Ibid.*, p. 47). Ou encore, comme le dit avec force Renaud Payre, « *le droit ne pense pas la ville* » (Payre 2008, p. 14).

La question qui se pose alors est celle d'un décalage entre le droit et la réalité, réalité mouvante et processuelle. Le fait urbain existe, on peut en percevoir les manifestations. Mais chez les géographes, économistes ou encore historiens, nul ne s'accorde sur la définition de la ville qui peut comporter des caractéristiques démographiques (seuil minimum d'habitants⁸), urbanistiques (continuité du bâti), économiques (fonctions remplies), ou encore sociales. Alors que Paul Meuriot définissait en 1919 le concept moderne de ville comme « *celui d'une agglomération en*

Le principe d'unicité juridique de la commune est donc oublié. Le troisième volet de la loi NOTRe de 2015 montre la persistance de cette singularité.

⁷ Jacques Caillosse insiste sur ces résistances : « *Il n'empêche que cette mise en forme législative révèle, une fois encore, jusqu'à la caricature, les résistances que suscite chez nombre d'élus –mais aussi dans les administrations de l'Etat – la construction juridique de la ville* » (Caillosse 2010, p. 48).

⁸ Par exemple, la ville comme catégorie statistique utilisée par l'INSEE est une seule commune dont la population agglomérée compte au moins 2000 habitants (Merlin et Choay 2005).

voie d'accroissement continu »⁹, le débat porte plutôt à la fin du siècle sur la mort de la ville en lien avec la métropolisation (Bassand 2007). En reprenant la formule d'Anne Mévellec, on peut donc dire que « *la ville n'est ni une catégorie urbaine, ni une catégorie juridique stable* » (Mévellec 2005, p. 1). Le droit à cet égard échappe aux controverses propres au champ de la géographie en laissant de côté le concept de « ville ». On ajoute à la « commune » « l'agglomération » puis la « métropole ». La question, au fond, reste pour autant identique puisqu'il s'agit de qualifier en droit la réalité urbaine. Dès lors, la création des « métropoles » en 2010 renvoie à une certaine conception de la réalité et il est intéressant de regarder de plus près ce que cette innovation juridique reflète. Les « métropoles du droit » sont des « formes » découpées qui « permettent la mise en œuvre d'un régime juridique » écrit Jacques Caillosse (Caillosse 2010, p. 47). Il précise que cette nouvelle catégorie juridique relève davantage du statut que du territoire, quand bien même des seuils de population sur un espace aggloméré d'un seul tenant sont prévus dans la loi. Et ce statut juridique est peu ambitieux en 2010, après que le Sénat a vidé le projet de loi de ses dispositions les plus novatrices (qui reprenaient des propositions du rapport Balladur de 2009) : il vient seulement moderniser les « communautés urbaines » dans la mesure où aucun changement substantiel sur la forme et le contenu des compétences n'est prévu (Frinault 2012). Les métropoles demeurent des EPCI et non pas des collectivités territoriales, ce qui réduit leur autonomie administrative et fiscale potentielle (Negrer 2012)¹⁰.

A la question de l'ambiguïté juridique sur la ville comme frein à son institutionnalisation, s'ajoute celle de la capacité de régulation du droit dans les très grandes métropoles. Dans quelle mesure le droit joue t'il aujourd'hui, et peut-il encore jouer, un rôle régulateur dans les grands espaces urbanisés comme l'est l'agglomération parisienne ?¹¹ Car « *la structuration juridique d'un territoire n'est pas un reste négligeable de l'histoire d'une société, elle participe –matériellement et*

⁹ MEURIOT Paul, *La vie urbaine*, n°1 et 2, 1919, pp.145-154, reproduit dans RONCAYOLO Marcel, PAQUOT Thierry (dir.), *Villes et civilisation urbaine*, Paris, Larousse, 1992, pp. 21-26.

¹⁰ La Métropole de Lyon constitue une exception notable puisqu'elle devient une collectivité territoriale le 1^{er} janvier 2015 en application des dispositions de la loi MAPTAM.

¹¹ Avec Marc Wiel, on peut insister sur l'inégale capacité de régulation juridique dans les petites, moyennes et grandes agglomérations qui a un impact sur la façon dont le droit peut réguler : « le droit sous ses différentes formes (droit du sol ou définition des compétences) fait partie des moyens de la régulation, mais, dans le cas des villes transfrontalières comme dans celui des très grandes agglomérations, il ne suffit pas à produire l'équivalent de ce qu'il permet de faire dans les plus petites agglomérations » (Wiel 2011, p. 218).

symboliquement- au balisage de l'expérience collective, que ce soit pour la servir ou la perturber » (Caillosse 1995, p. 86). Alors que le droit est souvent perçu comme une rigidité, une contrainte, un obstacle (*Ibid.*), le droit dans l'Etat post-moderne se transforme vers plus de fluidité (Chevallier 2004, p. 85-130). Comment le droit peut-il donc s'adapter au fonctionnement métropolitain du 21^{ème} siècle ? Cette question n'est pas accessoire, car le droit s'adapte à la réalité autant qu'il la produit.

Cette loi de 2010 est un premier pas, timide, vers l'institutionnalisation du fait urbain, que la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 vient enrichir. Dans la réflexion juridique sur la forme institutionnelle que devrait prendre la Métropole du *Grand Paris*, la question du périmètre devient une controverse centrale dans les débats sur le *Grand Paris*.

§2. Le périmètre impossible : à la recherche de l'optimum dimensionnel ?

La question du périmètre du *Grand Paris* ne date pas du 21^{ème} siècle. Après l'agrandissement de Paris en 1860 jusqu'à ses limites actuelles, elle est à nouveau posée dans les années 1960 lors de la création du District de la région Ile-de-France, institution administrative à l'échelle de l'agglomération. Un assistant de Paul Delouvrier explique en effet à Londres en 1965 dans un discours sur les réformes en cours dans l'agglomération parisienne que le périmètre du District créé en 1961 fait l'objet de débats sur son périmètre, entre ceux qui pensent qu'il est trop large ou au contraire qu'il est trop étroit. Pour lui, créer une limite administrative large -un dixième du territoire du District est urbanisé en 1965- est une anticipation de l'avenir, alors que les espaces urbanisés s'étalent : « *we think that such an administrative anticipation of the conurbation of tomorrow is quite an enterprising development* » (Piquard 1965, p. 384). Le périmètre peut refléter les caractéristiques fonctionnelles de l'agglomération, ou encore anticiper l'étalement urbain. Le district laisse place à la Région Ile-de-France en 1976 dont le vaste territoire comporte de larges bandes rurales à ses extrémités. Avec la réémergence du débat sur le *Grand Paris* dans la décennie 2000, une controverse sur la question du territoire pertinent se constitue : quel est le territoire le plus efficient pour la définition et la mise en œuvre des politiques publiques

de l'aménagement du territoire, du développement économique, des transports, du logement, etc. ? Cette controverse révèle le rôle de portes que jouent les frontières créées ou entérinées juridiquement (1) et met en exergue la notion de territoire pertinent (2). Elle oppose des usages stratégiques et cognitifs du *Grand Paris* dans la définition de ce périmètre (3).

1) Les frontières comme portes

L'aspect du dossier du *Grand Paris* relatif au périmètre d'une éventuelle institution métropolitaine du *Grand Paris* met en lumière le rôle du découpage administratif. Pour comprendre ce rôle, il est intéressant d'utiliser le concept de « frontière ». La frontière, entendue dans son sens politico-juridique, définit communément la séparation entre deux Etats, et non entre deux territoires infranationaux. Mais à partir des travaux de Jacques Derrida sur les « limites frontalières », nous pouvons préciser ici que les frontières désignent en définitive trois types de situation : certaines servent de séparation entre les territoires, les pays, les nations, les Etats, les langues et les cultures ; certaines séparent les domaines du discours (philosophie, anthropologie, théologie par exemple) ; et enfin, certaines séparent, délimitent et opposent les concepts (Derrida 1995)¹². Dans la première acception du terme, la frontière désigne toutes ces barrières physiques et symboliques qui séparent des territoires, qu'ils soient nationaux ou infranationaux. Il s'agit alors ici d'envisager la portée du choix du périmètre en tant que reflet et création de frontière.

En effet, créer une institution politico-administrative métropolitaine, c'est construire une frontière : le droit, par la qualification du réel qu'il opère, créée nécessairement un *dedans* et un *dehors*. Etienne Balibar, dans une conférence sur les

¹² François Schuiten et Benoît Peeters, dans l'exposition *Revoir Paris* à la Cité de l'Architecture à Paris durant l'hiver 2014-2015, insistent dans leur travail sur le rôle des frontières. Ils mettent en scène un Paris futuriste, sous cloche, tandis que les banlieues sont symbolisées par de grandes tours noires. S'inspirant de la définition du concept de frontière par Jacques Derrida, Benoît Peeters rappelle que la frontière peut certes être matérielle (dans ce sens, le périphérique est une frontière, probablement amenée à disparaître mais de nouvelles frontières pourront naître) mais toute frontière n'est pas bâtie : elle peut aussi être symbolique, sociale, etc... La frontière est donc comme une porte : la porte est ce qui ouvre mais est aussi ce qui ferme.

Le parti pris des deux artistes est d'assumer Paris comme une zone où on ne bâtit plus rien, que l'on visite mais que l'on n'habite pas (Paris sous cloche).

Propos recueillis dans DUTENT Nicolas, "Revoir Paris" avec Benoît Peeters, 'Spectres' de Derrida», *L'Humanité*, 1^{er} décembre 2014.

frontières, rappelle que « *tracer une frontière c'est précisément définir un territoire, le délimiter, et ainsi enregistrer son identité ou la lui conférer* » (Balibar 1994)¹³. Le choix d'un périmètre peut à la fois fixer dans des limites une identité considérée comme unifiée (création des Etats-Nations au 19^{ème} siècle en Europe autour d'une identité nationale davantage fantasmée que réelle d'ailleurs) ou encore encourager *a posteriori* la création d'une identité territoriale (la création des sept nouveaux départements en 1968 en Ile-de-France produit une identité départementale revendiquée par certains acteurs aujourd'hui). L'identité joue un rôle dans la représentation qu'on se fait d'un territoire et donc de sa limite :

« *Toute discussion sur les frontières concerne précisément l'institution d'identités définies : nationales et autres. Or il est certain qu'il y a des identités, ou plutôt des identifications – actives et passives, voulues et subies, individuelles et collectives à divers degrés. Leur multiplicité, leur caractère de constructions ou de « fictions », ne les rendent pas moins effectives. Mais il est palpable que ces identités ne sont pas bien définies. Et par conséquent, d'un point de vue logique, ou juridique, ou national, elles ne sont pas définies du tout. Ou plutôt elles ne le seraient pas si, en dépit de l'impossibilité qui les affecte fondamentalement, elles ne faisaient pas l'objet d'une définition « forcée ». En d'autres termes leur définition pratique requiert une « réduction de complexité », l'application d'une force simplificatrice, ce qu'on pourrait appeler paradoxalement un supplément de simplicité – qui naturellement complique beaucoup de choses. L'Etat, entre autres, en tant qu'Etat-nation et en tant qu'Etat de droit, est un terrible réducteur de complexité, bien que son existence même soit un facteur permanent de la complexité (on pourrait dire aussi : de désordre) qu'il lui appartient ici de réduire.* » (*Ibid.*).

Etienne Balibar identifie trois aspects de l'équivocité historique de la frontière : leur surdétermination, leur polysémie, et leur hétérogénéité. Ces trois aspects n'ont pas la même importance en ce qui concerne les frontières infranationales. C'est surtout le fait « *qu'aucune frontière politique n'est jamais la simple limite de deux Etats, mais toujours surdéterminée, et en ce sens à la fois sanctionnée, redoublée et relativisée par d'autres divisions géopolitiques* » (*Ibid.*) qui prend tout son sens dans la question du *Grand Paris*. Ce trait intrinsèque de la frontière est justement ce qui fait défaut dans les limites politico-administratives en Ile-de-France. Quelle limite géographique - car

¹³ D'où l'impossibilité pour Balibar de définir ce qu'est une frontière. Il est en effet impossible « *d'attribuer à la frontière une essence qui vaudrait pour tous les lieux et pour tous les temps, pour toutes les échelles de lieu et de temps, et qui serait incluse de la même façon dans toutes les expériences individuelles et collectives* » (Balibar 1994).

c'est bien sur des critères géographiques que la controverse sur le périmètre s'établit¹⁴ - comporte cet élément de surdétermination qui lui permettrait de s'imposer durablement ? Quelle limite extérieure, par ailleurs intériorisée par les habitants du territoire, pourrait s'imposer ?

Cette question de l'identité d'un territoire ne doit pas masquer la pluralité des frontières internes au territoire, frontières elles-mêmes poreuses (frontières linguistiques entre les différentes communautés qui habitent la ville, frontières économiques entre le légal et l'illégal, etc.). Définir en droit un périmètre pour la ville risque de donc de conduire à occulter cette nécessaire complexité que la philosophe Isabelle Stengers appelle à consacrer dans la ville, en faisant le deuil d'une ville qui serait homogène, lisible de l'extérieur, pour « *risquer une ville qui apprend, c'est-à-dire aussi une ville brouillonne, conflictuelle, incertaine, pleine de palabres et de négociations* » (Stengers, 2001)¹⁵. Car comme Camille Gendrault l'écrit, « *le paradoxe de la ville, à la fois lieu de différences et lieu de regroupements, repose sur le paradoxe de ses frontières elles-mêmes, qui à la fois séparent et joignent* » (Gendrault 2009)¹⁶. Le choix d'une limite administrative lors de la création d'une nouvelle institution n'est pas neutre en ce sens car il doit permettre l'insertion de la nouvelle institution dans l'ordre institutionnel -une institution n'existant jamais seule-, afin que sa frontière soit à la fois séparation mais aussi jonction. Le droit n'est alors qu'une étape dans l'institutionnalisation d'une nouvelle entité politico-administrative : les frontières doivent faire l'objet d'une appropriation, jamais prévisible, et insérée dans des phénomènes complexes. Comme le rappelle Hank Savitch, changer d'échelle territoriale, par l'imposition d'une nouvelle frontière, donne naissance à de nouveaux liens vis-à-vis des autres échelles sur le territoire. Reprenant les travaux de Sack, il précise : « *les frontières territoriales déterminent le contexte dans lequel les acteurs font l'expérience du monde et lui confèrent un sens* (Sack, 1986). *L'espace que nous habitons façonne notre identité, et les frontières autour de*

¹⁴ En apparence tout du moins, car la géographie est mise au service de rapports de force politiques.

¹⁵ Sur ce sujet, voir l'article de Camille Gendrault qui insiste sur le rôle des frontières internes à la ville, qui doivent être poreuses pour définir la ville dans sa qualité de pluralité (Gendrault 2009).

¹⁶ Marcel Roncayolo met en exergue cette tension entre la pluralité interne à la ville et la constitution d'une identité, de convergences : « *La ville ou l'agglomération urbaine présente deux aspects complémentaires : elle est à la fois lieu de différences qui s'expriment dans l'aménagement interne et séparent d'une manière plus ou moins visible les groupes sociaux, les fonctions, les usages du sol ; elle est aussi lieu de regroupement, de convergence qui maîtrise ou efface, autant que possible, les effets de distance* » (Roncayolo 1997, p. 105).

cet espace définissent la façon dont nous organisons notre vie économique, politique, sociale et culturelle » (Savitch 2007, p. 141). Dès lors, le choix d'une frontière revêt une importance considérable : car il s'agit bien d'un choix politique, les frontières ne relevant pas de la nature¹⁷. En effet, les frontières, quand bien même identifiées par des éléments géographiques (une rivière par exemple) font l'objet d'une construction historique. Dans son ouvrage *Frontières de France. De l'espace au territoire, XVI^e - XIX^e siècle* (1998), Daniel Nordman montre comment les négociations entre les pouvoirs centraux et locaux peuvent contribuer à la construction des « phénomènes de frontières » : il part pour cela de l'échelle locale. Dans un article, il explicite davantage l'intérêt de ce postulat dans l'étude de la construction des frontières nationales (Nordman 2003). L'idée est intéressante à reprendre ici au niveau infra-local car on voit bien comment le choix du périmètre, souvent présenté comme évident par les acteurs politiques qui le défendent (nous le verrons dans le point suivant), cache des luttes institutionnelles et politiques importantes. C'est dans la négociation entre les différentes institutions sur le territoire (l'Etat, la Ville de Paris, les maires de l'agglomération mais aussi ceux qui sont aux marges, les conseillers départementaux et régionaux) qu'émerge peu à peu une construction de cette frontière, que le droit va contribuer à un moment donné à figer¹⁸ ».

La recherche d'un périmètre pour l'institution métropolitaine s'effectue également dans la croyance dans une échelle territoriale pertinente pour l'action publique. On retrouve ici le débat nature/histoire des frontières mis en évidence par Nordman, avec un débat autour d'une échelle pertinente, considérée comme naturelle pour l'action publique.

¹⁷ Daniel Nordman montre bien comment il faut associer, et non pas dissocier, l'histoire et la nature pour comprendre le phénomène de frontière car « *l'histoire a construit l'idée, celle-ci profondément enracinée dans l'esprit des hommes, qu'il existe – et qu'il a toujours existé – des frontières naturelles* ». Pourtant, contrairement à ce qui est parfois expliqué, aucune frontière n'est naturelle et toutes les frontières sont porteuses d'une « forte densité historique » (Nordman 2003).

¹⁸ La loi MAPTAM qui crée la Métropole du Grand Paris en janvier 2014 impose ainsi le périmètre des trois départements de la petite couronne. Ce périmètre n'est pas accepté par tous (ceux qui sont en dehors, ceux qui considèrent que des espaces stratégiques du territoire comme Saclay ou les aéroports auraient du y participer). Il n'est d'ailleurs pas certain que ce périmètre soit stabilisé dans les mois qui viennent puisque des défenseurs d'une métropole au périmètre régional font pression pendant la négociation de la loi NOTRe au printemps 2015, loi qui modifie et complète les dispositions de la loi MAPTAM sur la MGP.

2) *Le territoire pertinent, c'est le territoire approprié par ses acteurs*

La question des limites du territoire pertinent à considérer pour mettre en œuvre la coopération est ainsi au cœur de la question du *Grand Paris*. Du Paris intra-muros à celles du bassin parisien¹⁹ en passant par l'agglomération et la Région Île-de-France et même, il existe une infinité de délimitations possibles de territoires. Pour beaucoup, la métropole correspond peu ou prou au territoire de la Région Île-de-France. En filigrane de cette question, l'enjeu est celui d'une définition du « territoire pertinent ».

Le territoire est une notion relevant de la géographie politique et de l'institution, construit avant d'être perçu : en effet, « *tout se passe comme si la pensée d'un groupe ne pouvait naître, survivre et devenir consciente d'elle-même sans s'appuyer sur certaines formes visibles dans l'espace* », écrit Marcel Roncayolo en s'appuyant sur les travaux de Maurice Halbwachs (Roncayolo 1997, p. 181-183). Comme l'indique Marcel Roncayolo, le territoire « *détermine (...) une zone de compétence, qualifiée seulement pour une superficie, une forme, des limites* » (*Ibid.*, p. 181). Lorsque les élus et certains chercheurs évoquent le territoire pertinent ou l'échelle pertinente d'action publique, ils évoquent l'adéquation fonctionnelle entre cette zone de compétence (la superficie, la forme juridique et le périmètre) et les processus géographiques, économiques et sociaux propres à chaque politique publique (déplacements et transports, industrie, emploi, tourisme, etc.)²⁰. Le territoire pertinent allie donc fonctionnalité et recherche d'efficacité dans la gestion de l'action publique. La notion de territorialisation rend compte de cette perspective en reliant les enjeux de solidarité territoriale, de contractualisation politique et d'adaptation des politiques sectorielles sur un même territoire. L'objectif est dans ce cas de choisir un périmètre pertinent pour les enjeux de solidarité territoriale (redistribution financière des communes riches vers les communes pauvres) et les enjeux socio-économiques de la gestion publique (cohérence et complémentarité au sein du territoire), et d'obtenir une légitimité

¹⁹ Le Bassin parisien a pour limites les massifs anciens des Ardennes, les Vosges, le Morvan, le nord du Massif central et la Bretagne.

²⁰ Cette idée se retrouve dans la répartition des compétences entre collectivités territoriales pour la politique d'éducation par exemple : à la commune la gestion des écoles primaires car elle est l'échelle pertinente pour la proximité, au département la gestion des collèges car il faut penser le réseau de transport et l'offre de collèges sur une échelle plus grande, et à la région la gestion des lycées car l'échelle régionale est censé permettre une bonne articulation de l'offre de formation entre les grandes villes et entre enseignement général, technologique, professionnel et formation continue.

politique pour une institution à l'échelle de ce territoire (Béhar et al. 2001, p. 7). L'échelle métropolitaine est devenue pour beaucoup l'échelon pertinent qui répondrait à ces trois critères, nous l'avons vu²¹.

Or, cette adéquation entre territoires fonctionnels et territoires institutionnels n'existe pas aujourd'hui en Ile-de-France dans les secteurs de la construction de logement (prise en charge de la politique foncière), du développement économique, des transports : c'est ce qui constitue le problème métropolitain pour beaucoup d'élus et de chercheurs²². Cependant, choisir un territoire pour sa pertinence fonctionnelle ne suffit pas à donner toute la légitimité nécessaire à une institution métropolitaine. Il est en effet vain de vouloir rechercher un optimum territorial qui allierait cohérence géographique, technique et politique. Jean-Marc Offner démontre de façon convaincante l'impossibilité de concilier « optimum dimensionnel » et « cohérence spatiale » pour les institutions politico-administratives. Nous soutenons sa position lorsqu'il affirme que « *la recherche concomitante de territoires « pertinents » et de maillages simplifiés – autrement dit, le double respect des ambitions d'optimum dimensionnel et de cohérence spatiale – apparaît techniquement comme géographiquement non opératoire et politiquement infondée. Il faut faire avec l'irréductibilité des oppositions entre spécialisation et globalité, d'une part, entre légitimités fonctionnelles et citoyennes, d'autre part* » (Offner 2006)²³.

Concrètement, il est ainsi extrêmement rare de trouver des formes de gouvernement en parfaite adéquation avec les territoires pertinents pour deux raisons. Premièrement, ces territoires sont par définition mouvants : ils évoluent en fonction de la démographie, de l'étalement urbain, des mutations du tissu économique, des innovations technologiques, des infrastructures. Deuxièmement, ces territoires se

²¹ « *La littérature économique et géographique abonde d'analyses montrant et démontrant la pertinence de l'échelle métropolitaine pour aborder et résoudre un certain nombre de problèmes économiques mais aussi sociaux ; et experts et hommes politiques de déplorer l'absence ou l'inadéquation de l'organisation politico-institutionnelle au niveau métropolitain car, face à une métropole, territoire fonctionnel des activités humaines, le système politico-administratif apparaît mal taillé et inadapté* » (Lefèvre 2009, p. 26). L'architecte Roland Castro défend lui aussi l'échelle métropolitaine de 30km sur 30 comme échelle pertinente, comme il l'écrit dans *Libération* en juillet 2007. Les chercheurs Jacques Levy, Frédéric Gilli et Jean-Marc Offner se prononcent également en faveur d'une gouvernance métropolitaine.

²² Voir sur cette question les paragraphes consacrés à cette question dans l'ouvrage de Christian Lefèvre *Gouverner les métropoles* (*Ibid.*, p. 26-32).

²³ Jean-Marc Offner va plus loin dans l'argumentation en défendant l'idée que « la « pertinence » des territoires constitue un mythe opératoire ; que l'utopie de la cohérence permet, paradoxalement, de créer les instabilités, les désynchronisations, les tensions, aptes à favoriser l'action publique locale » (Offner 2006).

superposent dans la métropole en fonction des secteurs d'action publique: le territoire pertinent pour le développement économique n'est pas le même que celui qui est adéquat pour la lutte contre la pollution de l'air. La recherche de l'adéquation entre territoires pertinents et institutions politico-administratives métropolitaines devient dès lors sans objet²⁴. A moins d'envisager des collectivités territoriales non généralistes : « *L'idée d'optimum dimensionnel n'est viable que si l'on en tire toutes les conséquences, c'est-à-dire si l'on rompt radicalement avec l'idée et la tradition de collectivités à vocation généraliste* »²⁵. Cela ne signifie pas pour autant que la réforme territoriale est inutile, et qu'il ne faut pas penser la réorganisation des institutions dans la métropole : « *it may still make sense to analyse the significance of governmental reorganisation – new forms of government could make a difference – in close relationship with the commitment to more flexible coalition formations and types of governance* » (Salet, Thornley et Kreukels (eds.) 2003, p. 16). Rejoignant les travaux de Hank Savitch portant sur les dynamiques institutionnelles les plus prometteuses, ces auteurs montrent comment les formes de coopération les plus flexibles sont les plus à même de s'adapter aux mutations économiques, sociales, géographiques, parfois rapides dans les métropoles. Pierre Veltz va dans ce sens lorsqu'il invite à ne pas oublier les synergies entre ville et campagne, à penser l'action publique dans ses liens entre zones denses et non-denses. Il fait le constat que « *trop peu d'institutions, aujourd'hui, s'intéressent simultanément et transversalement aux zones denses et aux zones peu denses de notre territoire. Tout concourt, au contraire, à des prises en compte séparées. Or le lien ville-campagne est réel, mais fragile – guetté par des effets de dissociation (...). Des actions transversales permettraient de mettre en lumière la solidarité des problèmes, et de valoriser les complémentarités. C'est à l'évidence l'un des enjeux majeurs de la nouvelle étape de la décentralisation qui se dessine* » (Veltz 2008, p. 51).

²⁴ “Usually governmental reorganisation lags behind these spatial developments and it may be questioned whether it is prudent for governmental reorganisation to run continually after the newest spatial configurations. Sometimes, it may prove better to have sound and durable forms of government and to look for flexible policy responses of governance rather than to concoct new forms of organisation” (Salet, Thornley et Kreukels (eds.) 2003, p. 16).

²⁵ MENY Yves, « L'optimum dimensionnel : rêve technocratique ou absurdité politique », *Pouvoirs locaux*, 4, 1990/1, p. 90-93, p. 91.

Enfin, ce n'est pas parce qu'une institution politico-administrative serait à la bonne échelle qu'elle aurait de ce seul fait la légitimité et les ressources politiques nécessaires pour agir²⁶.

Pour autant, les acteurs du débat sur le *Grand Paris* mobilisent ce registre de justification dans leurs arguments en faveur de tel ou tel périmètre. Regardons maintenant comment la controverse s'établit.

3) *La controverse sur le périmètre pertinent du Grand Paris chez les élus*

La démarche de coopération dans l'agglomération parisienne initiée par la Ville de Paris en 2001 inaugure le débat sur le périmètre. Lorsqu'ils présentent leur mission, les historiens sollicités par la Ville de Paris pour questionner l'histoire des relations Paris/Banlieues présentent ainsi les objectifs de la délégation à la coopération avec les collectivités d'Ile-de-France de la Ville de Paris : « *établir des coopérations entre Paris et les communes voisines, trouver des lieux de débat et d'échanges, faire coïncider territoire vécu et découpages administratifs* » (Fourcaut et Flonneau 2005, p. 4). Cette question du périmètre se pose en effet directement pour cette coopération, avant d'évoquer la création d'une intercommunalité métropolitaine. Il s'agit de déterminer des limites territoriales pour la Conférence métropolitaine puis pour le syndicat Paris Métropole. La catégorie « territoire pertinent » est alors mobilisée par les acteurs. Quel serait alors le territoire le plus pertinent pour la coopération entre élus et la Ville de Paris ? Ces choix sur le périmètre relèvent-ils de considérations institutionnelles, cognitives sur le territoire ou plutôt de calculs stratégiques en termes de votes et de majorité politique ? Difficile de faire la part des choses évidemment. Il s'agit ici de montrer comment les élus justifient le choix d'un périmètre et notamment de faire ressortir les enjeux électoraux de ces motivations.

²⁶ Voir sur cette question du leadership la section 2 de ce chapitre.

Tableau 7 - Les périmètres possibles pour une institution métropolitaine à Paris²⁷

	Nombre de communes	Superficie en km ²	Nombre d'habitants en millions d'habitants
Communes proches de Paris	Paris + 29 communes	105	2,2
Petite couronne	Paris + 3 départements = 124 communes	657	4,4
Unité urbaine de Paris	396 communes	2 700	6,7
Région Ile-de-France	1281 communes	12 000	11,8
Aire urbaine de Paris	1 798 communes	17 175	12,3

On peut identifier cinq périmètres envisagés pour la coopération métropolitaine : deux d'entre eux reposent sur un critère fonctionnel et trois d'entre eux sur un critère politico-administratif²⁸. L'INSEE construit les notions d'unité urbaine et d'aire urbaine à partir de critères fonctionnels. L'unité urbaine, ou l'agglomération, est un ensemble bâti continu (les bâtiments étant séparés par une distance inférieure à 200 mètres) dans lequel vivent au moins deux mille habitants. L'unité urbaine de Paris, appelée aussi l'agglomération parisienne inclut la petite couronne (Paris et les trois départements qui la bordent) et s'étend jusqu'à certaines villes comme Argenteuil, ou encore Massy²⁹. Elle comporte 396 communes. L'aire urbaine est plus vaste dans la mesure où elle agrège un ensemble de communes appartenant à la fois à un pôle urbain central et à des communes rurales et des unités urbaines en périphérie : 40% de la population active de

²⁷ Source : INSEE

²⁸ Nous ignorons ici l'échelle du bassin parisien, qui si elle a été utilisée par les chercheurs de l'IAU IDF notamment, se situe à une échelle supra-métropolitaine et sort donc du cadre de cette étude. Dans la décennie 1990, de nombreux travaux portent en effet sur le bassin parisien : les chercheurs insistent sur cette échelle à prendre en compte « *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 ?* » (Béhar et Estèbe 1999). Dans le débat sur le territoire pertinent, l'élu régionale verte Mireille Ferri se demande également si le bassin ne serait pas à la bonne échelle : « *Finalement, aux yeux de l'Europe et du monde, la « bonne » dimension n'est-elle pas celle du Bassin... parisien ?* ». FERRI Mireille, « Le bassin parisien est la bonne dimension », *L'Humanité*, Débat Grand Paris, 13 octobre 2007.

De même, le projet d'ouverture vers la mer en créant une métropole tout au long de la Seine vers la Manche ne sera pas traitée (cf. le projet Grumbach de la consultation internationale sur le Grand Paris).

²⁹ Voir la carte de l'agglomération parisienne dans le chapitre 2.

l'aire urbaine doit travailler dans le pôle urbain³⁰. L'aire urbaine de Paris épouse plus ou moins les contours de la région Ile-de-France, en la dépassant sur la quasi-totalité de sa circonférence (sauf à l'est)³¹.

Trois périmètres s'appuient sur les découpages politico-administratifs existants. C'est le cas d'un périmètre proche de Paris où la coopération s'envisagerait avec les communes jouxtant directement Paris, soit 29 communes. Cette solution est peu présente dans les débats, même si c'est à cette échelle que débutent les coopérations de la Ville de Paris et les collectivités locales en 2001. Le deuxième périmètre correspond aux limites des trois départements de la petite couronne, à savoir les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, et reconstitue l'ancien département de la Seine, disparu en 1968. Il comporte 123 communes. Enfin, le dernier périmètre est celui de la Région Ile-de-France, qui correspond plus ou moins à l'aire urbaine de Paris et rassemble 1281 communes.

Parmi ces cinq modèles, trois vont être particulièrement au cœur des discussions : la petite couronne, l'agglomération parisienne et la région Ile-de-France. Regardons comment les élus mobilisent ces échelles et justifient leur choix.

La petite couronne est défendue comme territoire pertinent par le sénateur Philippe Dallier dans son rapport de 2008 sur le *Grand Paris* (Dallier 2008)³². S'appuyant sur le découpage institutionnel existant, il promeut une fusion des départements de la petite couronne pour créer une collectivité territoriale *sui generis*. Pour ses promoteurs, la nouvelle institution créée s'appuierait sur les découpages existants tout en étant « à la bonne échelle ». C'est également le périmètre retenu dans le rapport Balladur de 2009 (Balladur 2009). Cette option rencontre l'opposition de Bertrand Delanoë car elle exclut les aéroports, le plateau de Saclay et les villes nouvelles³³. Plusieurs élus défendent en effet l'échelle de l'agglomération qui englobe les sites mentionnés par le maire de Paris. C'est le cas de Philippe Laurent, maire centriste de Sceaux (92) qui estime en 2007 que le « *critère de la continuité urbaine doit servir de repère à la fixation du périmètre* » ou encore Roger Karoutchi³⁴. C'est

³⁰ Le pôle urbain est un ensemble de communes disposant d'au moins 5000 emplois.

³¹ Voir également dans le chapitre 2 la représentation de l'aire urbaine de Paris.

³² C'est ce périmètre qui est retenu dans la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 créant la MGP.

³³ *Les Echos*, 2 février 2009.

³⁴ Roger Karoutchi est président du groupe UMP au conseil régional jusqu'en 2010, élu local des Hauts-de-Seine, et secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement de 2007 à 2009.

SERAFINI Tonino, « Grand Paris, un cas d'espace », *Libération*, 30 octobre 2007.

le cas également de Manuel Valls, député-maire Ps d'Evry de 2001 à 2012³⁵, ville située à 30 km au sud de Paris, qui insiste sur l'importance du développement économique. Il déclare en 2007 : « *Dans ses prérogatives, la métropole parisienne doit intégrer la question du développement économique. Et donc les villes nouvelles qui sont des pôles d'activités. C'est le périmètre juste pour créer une agglomération pertinente* »³⁶. C'est ce périmètre qui est retenu par le syndicat Paris Métropole dans ses statuts.

Biographie 15 - Philippe Dallier

Né en 1962 à Levallois-Perret (Hauts-de-Seine), Philippe Dallier exerce comme chef de projet en informatique à la Société générale (1988-2004). Il devient maire des Pavillons-sous-Bois en 1995, puis conseiller général de la Seine-Saint-Denis (1998-2004). Il est ensuite sénateur de la Seine-Saint-Denis (depuis 2004), rattaché administrativement au groupe Union pour un mouvement populaire (UMP), membre de la commission des finances; président de l'Association de l'union des maires d'opposition de la Seine-Saint-Denis (2001-03), secrétaire départemental de la fédération de l'UMP de la Seine-Saint-Denis (2003-04), membre de l'Observatoire sénatorial de la décentralisation (depuis 2005). C'est au titre de cette dernière fonction qu'il propose en avril 2008 un rapport sur les perspectives d'évolution institutionnelle du *Grand Paris* (Dallier 2008).

Enfin, l'échelle de la région parisienne est défendue principalement par les conseillers régionaux, soucieux de défendre leur institution face à une possible institution métropolitaine concurrente. Le président du Conseil régional, Jean-Paul Huchon n'a de cesse de rappeler que « la métropole, c'est la région ». Le Conseil régional milite dans les débats pour une vision élargie de la métropole : en pleine révision du SDRIF, et alors que le personnel politique et administratif se forme au fonctionnement métropolitain, il lui paraît aberrant de penser l'aménagement du territoire à une toute petite échelle³⁷. La conseillère du Président du CRIF en charge du SDRIF explique le positionnement de Paris par des motifs de représentation du territoire :

« *Donc nous on a pesé pour élargir. Paris à l'époque a dit : « non, on va être submergés par des communes de grande couronne ». Et puis ensuite ils ont compris qu'ils étaient en décalage... Ils n'arrêtaient pas de dire qu'ils voulaient une approche métropolitaine et ils étaient en train*

³⁵ Il est député de 2002 à 2012.

³⁶ SERAFINI Tonino, « Grand Paris, un cas d'espace », *Libération*, 30 octobre 2007.

³⁷ On trouvera dans l'ouvrage *Penser la métropole parisienne. Plaidoyer pour un projet citoyen, égalitaire et postcarbone*, l'explication du projet métropolitain d'une trentaine d'acteurs politiques et administratifs franciliens, dont Mireille Ferri en charge de la révision du SDRIF au CRIF qui propose son regard sur le projet francilien, ou encore Pierre Veltz pour l'Epic Paris Saclay (Piéchaud, Hours et Encyclopédie du développement durable (eds.) 2010).

d'exclure Achères et Drancy quoi. Donc Paris évolue la dessus. Jusque dans une certaine mesure. Voilà. Ils voulaient contrôler le processus, ils avaient peur que toutes les communes de Seine et Marne adhèrent »³⁸.

Contrairement aux autres collectivités territoriales franciliennes, le Conseil régional envisage la question du *Grand Paris* à partir d'un prisme de lecture plus large : les entretiens menés au Conseil régional ainsi que la lecture des documents produits par les services montrent que l'échelle du bassin parisien est souvent mobilisée, comme pour justifier l'échelle pertinente de la région. Le 25 octobre 2007 est donc créée la commission extraordinaire « Scenarii pour la métropole : Paris Île-de-France demain » par délibération du Conseil régional d'Île-de-France. Cette commission, présidée par Jean-Paul Planchou, défend la pertinence de l'échelle régionale tout en reconnaissant l'existence d'une métropole, c'est-à-dire une zone dense distincte du périmètre régional. Le rapport invite à penser conjointement trois enjeux : développer la dynamique de la Conférence métropolitaine pour le cœur d'agglomération (en créant un Syndicat mixte, hypothèse qui sera finalement retenue par les membres de cette coopération) ; mettre en œuvre les réformes nécessaires, à l'échelle métropolitaine et régionale, en faveur d'une « meilleure attractivité, une meilleure qualité de vie et une meilleure efficacité des politiques publiques d'échelle métropolitaine » ; une modernisation « des conditions financières et fiscales indispensables à la concrétisation de ce nouvel élan » pour toutes les collectivités territoriales franciliennes.

Ce rapport montre le difficile équilibre que doit tenir le CRIF. Il s'agit pour lui de ne pas ignorer la dynamique de coopération de la Conférence métropolitaine pour ne pas être dépassé par le processus en étant absent. Et ainsi, de lutter dans les débats contre l'émergence d'une collectivité métropolitaine puissante qui viendrait réduire sa capacité à agir. C'est ce qu'explique le DGS du CRIF :

« On a toute une série de travaux qui ont été faits avec les périmètres 1, périmètre 2, périmètre 3 et qui étaient en gros les trois que je viens d'indiquer. Et le choix qu'on faisait de tel ou tel périmètre faisait que la nature du partenariat qu'on pouvait envisager entre la région et cette entité là où les communes qui le composent était de nature différente. Et faisait d'ailleurs qu'on était enthousiaste ou pas à voir émerger une entité de cette taille-là. Ça s'est doublé ensuite de la question sur la nature juridique de l'entité. Avec un moment donné la question de la communauté urbaine qui était posée. Alors je dis bien qu'une communauté urbaine de six millions d'habitants au sein de l'Île-de-France, qui en fait douze, c'est pas neutre. A fortiori une communauté urbaine de neuf millions et demi. En gros, il y a une communauté urbaine et puis il y a trois paysans qui existent autour au

³⁸ Entretien avec Ariane Azema, 28 janvier 2011.

fond de la Seine-et-Marne, au fond des Yvelines, et dans le 91. La région ne peut pas, c'est une question d'existence à ce moment-là, ne peut pas se réduire à traiter les questions intéressant les un million de paysans qui sont autour, de ce qui fait la valeur de la région aujourd'hui, enfin de ce qui fait la valeur en termes de PIB je veux dire³⁹.

Cette ligne s'appuie sur de nombreux travaux qui identifient le périmètre régional comme étant le plus adéquat fonctionnellement. En 1999, Daniel Béhar et Philippe Estèbe évoquent « 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* » (Béhar et Estèbe 1999). Mais ce constat fait, les deux auteurs remarquent, comme nous l'avons indiqué plus haut, que la pertinence fonctionnelle ne suffit pas. Il s'agit aussi d'avoir la légitimité politique et le leadership nécessaire. Ils poursuivent alors : « *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* »⁴⁰ (*Ibid.*). Ce périmètre régional est aussi valorisé par ceux qui se trouvent en dehors de la petite couronne ou de l'unité urbaine, et qui ont peur de se trouver en dehors de la dynamique métropolitaine. Le risque d'être relégué aux marges d'une institution puissante conduit certains élus locaux de la grande couronne à militer pour une conception élargie de la coopération francilienne. C'est le cas notamment de Cergy-Pontoise qui est une ville écartée des différents projets du cœur de l'agglomération. Pourtant, son maire et président de la communauté d'agglomération Dominique Lefèvre estime que « *sur les orientations stratégiques, Cergy-Pontoise est*

³⁹ Entretien avec Jean-Michel Thornary, 25 mai 2011.

⁴⁰ Nous étudierons dans la deuxième section cette question du leadership et des luttes institutionnelles.

entre Paris et Le Havre »⁴¹. Tout l'enjeu pour lui est alors de défendre l'intérêt de son territoire dans la métropole francilienne.

La controverse sur le périmètre pertinent se structure donc autour de trois échelles particulières. Mais cette controverse évolue de façon conjointe avec une autre controverse portant cette fois sur les scénarios de design institutionnel en Ile-de-France, et notamment des compétences propres à l'échelon métropolitain. Pierre Mansat déclare ainsi : « *Il n'y a pas de périmètre idéal pour la métropole. En fonction des enjeux, des rapports de force, nous pourrons avancer vers des mécaniques de régulation à géométrie variable* » (Mansat 2010)⁴². Les promoteurs d'une démarche de coopération entre élus locaux par le biais du syndicat Paris Métropole choisissent d'éviter autant que possible cette question du périmètre, source de blocages politiques. A tel point qu'elle peut sortir des débats. En 2012, la Ville de Paris et la Région Ile-de-France discutent de l'opportunité de créer un pôle métropolitain : à son habitude, le président du Conseil régional déclare que le périmètre du pôle est la région, alors que le maire de Paris n'en détermine pas la limite : au final, « *le texte sur lequel les deux élus sont tombés d'accord ne contient aucune notion de périmètre. Et absolument pas le mot frontière* »⁴³.

Tournons-nous à présent vers les solutions institutionnelles envisagées dans la décennie 2000 pour faciliter la coopération en matière d'action publique.

§3. Les scénarios possibles pour un changement d'échelle : statut juridique et compétences

⁴¹ Intervention de Dominique Lefèvre, Maire de Cergy-Pontoise et Président de la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, lors de la *Conférence territoriale régionale*, le 26 novembre 2010 à la Halle Freyssinet, Paris 13^e.

⁴² Il explique dans *Libération* : « *Si c'est pour résoudre les questions de l'habitat ou de la circulation, elle peut se limiter à la banlieue dense, souligne-t-il. Si on y ajoute le développement économique, il n'est pas absurde d'aller jusqu'aux villes nouvelles* ».

SERAFINI Tonino, « Grand Paris, un cas d'espace », *Libération*, 30 octobre 2007.

⁴³ VINCENDON Sibylle, « Pour Huchon, Grand Paris égale région », blog *Grand Paris et petits détours*, 16 octobre 2012.

Alors que la réforme de l'architecture institutionnelle en Ile-de-France est sans cesse repoussée à partir de 2008, la réflexion sur ce sujet continue. En effet, réfléchir à une nouvelle structure territoriale dans laquelle la ville aurait sa place devient un impératif pour un pays dans un système européen et mondialisé valorisant les villes (Caillosse 2010, p. 44). Plusieurs rapports -élaborés pour le Sénat, la Région Ile-de-France et le Premier ministre – alimentent le débat autour de propositions plus ou moins consensuelles.

Là encore, se croisent les usages cognitifs et stratégiques du *Grand Paris*. D'un point de vue cognitif, certains acteurs vont affirmer leur vision du fonctionnement et de la régulation urbaine en faveur d'une plus grande efficacité de l'action publique et une meilleure coordination entre tous les acteurs de la ville. Pour cela, les réformateurs métropolitains pensent qu'il faut agir sur l'architecture institutionnelle de l'Ile-de-France (1) alors que d'autres pensent que la Région Ile-de-France est la bonne échelle et qu'il faut lui donner davantage de moyens, ou encore qu'il faut s'appuyer sur un modèle polycentrique (2).

1) Les réformateurs métropolitains

Les réformateurs métropolitains vont défendre le changement d'échelle comme instrument d'adaptation aux évolutions affectant la ville, instrument utilisé par les pouvoirs publics. La communauté urbaine, quels que soient ses contours ou le calendrier de sa création, rencontre de vives oppositions mais est défendue ardemment par quelques élus. Nous verrons dans un deuxième temps comment la suppression des départements de la petite couronne est envisagée comme un complément à la création d'une communauté urbaine⁴⁴.

La formule de la communauté urbaine, quels que soient son statut juridique (d'après la loi de 1999 ou selon un statut *ad hoc*) ou le calendrier de sa création, est défendue majoritairement par des élus de droite dans la décennie 2000. Pourtant, dans la décennie précédente, les propositions en ce sens émanait d'élus de gauche, que ce

⁴⁴ Il est intéressant de constater que les débats ne font aucunement mention d'une suppression des EPCI sur le territoire de la métropole, telle qu'elle est prévue dans la loi MAPTAM.

soit Michel Rocard ou Georges Sarre⁴⁵. L'éventuelle création d'une communauté urbaine devient une question politiquement clivante mais les lignes de partage ne sont pas franches. Lorsque Philippe Laurent, lors du colloque du 5 décembre 2001 réunissant les élus de l'agglomération, déclare être favorable à la création d'une communauté urbaine, les désaccords sont nombreux : « tout le monde m'a tapé dessus⁴⁶ ». Une proposition de loi de Bernard Debré, député UMP, pour une communauté urbaine avec Paris est pourtant déposée à l'Assemblée nationale en janvier 2007, sans suite cependant, et sans ouvrir de débat⁴⁷.

Mais deux rapports vont enclencher une véritable controverse autour de la création d'une communauté urbaine en polarisant l'attention politique et médiatique⁴⁸. En mars 2008, le rapport du sénateur Philippe Dallier préconise de mettre en place en 2011 une communauté urbaine correspondant à l'ancien département de la Seine supprimé en 1964⁴⁹ : le rapport ajoute à cela la fusion des départements du 75, 92, 93 et 94 en 2010, et la suppression des EPCI (18^{ème} proposition du rapport sur trente). Le *Grand Paris*, au périmètre bien précis, existerait de fait, avec des compétences clairement identifiées (2^{ème} proposition) et un président élu au suffrage universel direct (3^{ème} proposition)⁵⁰. Les vingt-sept autres propositions précisent le projet en dessinant les contours. Par ailleurs, le rapport Balladur de mars 2009⁵¹ propose lui aussi la création d'une communauté urbaine. Nicolas Sarkozy souhaite en effet réformer les collectivités locales et commande un rapport sur ce thème à Edouard

⁴⁵ Voir le Chapitre 1.

⁴⁶ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

⁴⁷ Voir le Chapitre 2.

⁴⁸ Le comité pour la réforme des collectivités locales va effectuer ses travaux alors que des groupes de travail se penchent aussi sur la réforme territoriale à l'Assemblée nationale et au Sénat (Verpeaux 2011)

⁴⁹ Parmi les dix scénarios d'évolution institutionnelle dans l'agglomération parisienne, le scénario n°7, qui est selon lui « pragmatique et efficace », a en effet sa préférence. Il consiste à « fusionner les quatre départements de la petite couronne (Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) afin de créer une nouvelle collectivité qui pourrait conserver, dans un premier temps, le statut de conseil général mais qui aurait les moyens d'établir une stratégie globale au niveau de l'agglomération. Ce nouveau conseil général aurait, dans un second temps, vocation à devenir une collectivité territoriale sui generis dotée de compétences limitées à quelques grandes thématiques et ne disposant donc pas de la clause de compétence générale. Ce Grand Paris ne remet pas en cause l'existence des communes ni de la région. Il permet surtout de partager la richesse économique sur ce périmètre afin de financer l'effort de cohésion sociale et de conduire les politiques sur les périmètres adéquats pour être efficaces » (Dallier 2008, p. 123).

⁵⁰ Voir en annexes (p. 382) le tableau récapitulatif des trente propositions du sénateur Dallier, p. 13 du rapport précité. Ces propositions sont développées dans la dernière partie du rapport, p. 126.

⁵¹ Ce rapport est effectué à la demande du Président de la République. Nicolas Sarkozy, dans un discours sur la crise financière le 25 septembre 2008 à Toulon, déclare en effet que « le moment est venu de poser la question des échelons de collectivités locales dont le nombre et l'enchevêtrement des compétences est une source d'inefficacité et de dépenses supplémentaires. La compétitivité de notre économie est capitale. Elle ne peut supporter un poids excessif de dépenses publiques ».

Balladur en octobre 2008 : l'objectif est d'aller vite. Le comité pour la réforme des collectivités locales est donc nommé le 22 octobre 2008 et installé le jour même : il associe des parlementaires de droite (le député Dominique Perben et le sénateur Gérard Longuet) et des parlementaires de gauche (le sénateur Pierre Mauroy et le député André Vallini), représentant les deux chambres à égalité ; le préfet de la région Ile-de-France (consacrant l'importance donnée initialement à la réforme en Ile-de-France) ; et cinq personnalités (Verpeaux 2011). L'objectif de la réforme territoriale envisagée est avant tout économique : la simplification de l'architecture institutionnelle doit permettre d'éviter les doublons de compétence et de gagner en efficacité. Edouard Balladur remet son rapport au Président de la République le 5 mars 2009, avec 20 propositions dont une concerne l'agglomération parisienne : le rapport propose une communauté du *Grand Paris*, et la suppression des intercommunalités et des départements en son sein. Mais « *d'emblée, le président de la République a annoncé que toutes les propositions qui y étaient contenues ne seraient pas retenues* » (*Ibid.*). La réforme territoriale du 16 décembre 2010, qui s'appuie en partie sur les propositions du rapport, écarte effectivement Paris de ses dispositions⁵².

Pour Philippe Dallier, cette solution est la plus facile à mettre en œuvre sur le plan pratique. Elle est la plus à même de répondre aux défis posés à la gouvernance francilienne et permet de respecter l'échelon politique le plus important à ses yeux, la commune : « *Mon Grand Paris, je l'ai dit et je le répète, il s'appuie sur les communes. C'est le vrai échelon d'identification pour nos concitoyens*⁵³ ». Il associe ainsi principe de proximité dans la gestion de l'action publique et prise en compte à l'échelle de l'agglomération de problématiques globales. Le risque du millefeuille est ainsi écarté. « *D'un point de vue institutionnel, enfin, l'organisation des acteurs inframétropolitains pose la question du millefeuille francilien. Le grand nombre d'interlocuteurs est souvent pointé comme un frein à l'action. Le nombre de strates est pourtant un faux problème : dans un système complexe, la redondance est même une solution naturelle pour contourner les pouvoirs bloquants*⁵⁴ » (Gilli 2014, p. 283).

⁵² La réforme territoriale, prémisses d'un processus de réforme permanent, produit d'intenses débats entre parlementaires, associations d'élus, experts. La loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 est votée après trois lectures devant les deux assemblées et un accord « *a minima arraché lors de la commission mixte paritaire* » comme l'écrit Michel Verpeaux, membre de la commission Balladur (Verpeaux 2011).

⁵³ Interview de Gurvan Le Guellec pour *Le Nouvel Obs* (disponible sur <http://tempsreel.nouvelobs.com/file/498935.pdf>).

⁵⁴ Lire sur ce sujet Martin Vanier, « *La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ?* », *Métropolitiques*, 22 avril 2013.

Philippe Dallier et Edouard Balladur n'ignorent pas les obstacles politiques (de la part des conseillers départementaux entre autres) que leurs propositions ne manquent pas de susciter. Philippe Dallier prend les devants en listant dans son rapport les mesures à prendre, celles qui ont sa faveur, et celles qui sont nécessaires mais sans doute utopistes : la suppression des conseils départementaux et l'élection au suffrage universel des représentants communautaires rentrent dans cette catégorie. Par ailleurs, Edouard Balladur, face aux critiques virulentes que suscite la publication de son rapport, soumet dès le lendemain l'idée d'une communauté urbaine classique, c'est-à-dire en retirant l'option d'une élection des conseillers communautaires au suffrage universel.

Car si ce projet de communauté urbaine séduit quelques élus, Philippe Laurent, Manuel Valls, maire Ps d'Evry⁵⁵, Pierre Mauroy⁵⁶, Claude Goasguen ou encore Françoise de Panafieu⁵⁷, il rencontre de nombreuses résistances, chez les élus socialistes notamment, mais aussi chez les maires, les conseillers départementaux et régionaux. Dans les débats, sont cependant associés la création d'une collectivité urbaine, et la suppression des départements, alors que les deux mesures, quoique souvent complémentaires dans les discours, sont bien distinctes. Lors de leur audition par le comité Balladur le 15 janvier 2009, les dirigeants Ps de la région et des départements d'Ile-de-France disent leur opposition à la création d'une communauté urbaine. Le président du Conseil départemental de Seine-et-Marne déclare ainsi que « ce serait un mammouth », et Anne Hidalgo, première adjointe au maire de Paris, que « cela n'aurait aucun sens »⁵⁸. L'opposition est forte chez les maires et s'exprime par le biais de l'AMIF, l'association des maires d'Ile-de-France. De droite comme de gauche, les maires manifestent leur désaccord envers la proposition du rapport

⁵⁵ « Emmanuel Valls appelle à la création d'une communauté urbaine, englobant Paris et ses trois couronnes » : JEROME Béatrice, LEBEAU Marie, LE BOT Julien, « Les premiers pas difficiles d'une « nouvelle scène politique », in *Le Monde*, 7 juillet 2006.

⁵⁶ Pierre Mauroy, ex-premier ministre socialiste, est membre du comité Balladur. Il soutient dans un communiqué publié par le Sénat le 21 janvier 2009 l'idée de création d'une collectivité à statut particulier, en fusionnant les quatre départements de la petite couronne.

⁵⁷ « A droite, le président du groupe UMP au Conseil de Paris, Claude Goasguen, partisan, depuis longtemps, du « Grand Paris », a été rejoint par Françoise de Panafieu, candidate UMP à la mairie de Paris, qui estime que l'agglomération parisienne « ne pourra pas échapper à la création d'une communauté urbaine ». » : JEROME Béatrice, LEBEAU Marie, LE BOT Julien, « Les premiers pas difficiles d'une « nouvelle scène politique », *Le Monde*, 7 juillet 2006.

⁵⁸ « Réforme des collectivités : Pierre Mauroy en faveur d'un Grand Paris », *La Gazette des communes avec l'AFP*, 21 janvier 2009.

Balladur, lors d'une réunion le 16 mars 2009. Claude Pernès, président de l'AMIF de 1995 à 2010, membre du syndicat Paris Métropole et personnalité des débats politiques franciliens⁵⁹, estime ainsi : « La commission « Balladur » a fait siennes les idées farfelues défendues par mon ami, le sémillant sénateur Dallier qui propose rien moins qu'un immense pas en arrière avec le presque retour au département de la Seine ». Jacques JP Martin, maire UMP et conseiller départemental de Nogent-sur-Marne, vice-président de l'AMIF, déclare également : « On ne peut pas, ex abrupto, avec un crayon et une gomme, créer une communauté urbaine et rayer des communautés d'agglomération pour lesquelles les communes ont fait en sorte de travailler avec leurs voisines »⁶⁰. Pierre Mansat est aussi opposé à la création d'une communauté urbaine : « *ce que je ne veux pas, c'est par exemple d'une communauté urbaine, elle n'est absolument pas adaptée. Elle détruira l'intercommunalité, les départements, les syndicats, qui jouent des rôles essentiels dans des domaines lourds : assainissement, transports, syndicats des eaux, énergie, funéraires... Il y a quand même des structures de coopération qui sont séduisantes et efficaces en même temps. La communauté urbaine détruira tout ça et ne serait pas adaptée. Il faut qu'on invente quelque chose, on ne trouvera pas la solution sinon*⁶¹ ».

Derrière ces positionnements, se révèlent des postures stratégiques en termes de calculs de majorité politique dans la future assemblée, en fonction du nombre de sièges et du périmètre. S'ajoutent également des postures électoralistes alors que les débats se déroulent pendant la campagne des élections municipales de mars 2008, puis la campagne des régionales de 2010. Se greffe un troisième enjeu, relatif à la péréquation, c'est-à-dire à la mise en commun d'une partie des ressources fiscales pour atténuer les inégalités territoriales. Comme l'exprime Mireille Ferri, c'est « l'argument massue » des défenseurs de la communauté urbaine⁶².

⁵⁹ Il est maire (Nouveau Centre) de Rosny-sous-Bois (Seine-Saint-Denis) de 1983 à 2010, et conseiller régional.

⁶⁰ FORRAY Jean-Baptiste, « Grand Paris : l'AMIF vent debout contre le rapport «Balladur» », *La Gazette des communes*, 16 mars 2009.

⁶¹ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

⁶² « *On a un texte qui est dans le débat public, hyper médiatisé par les architectes, qui a déjà avec Balladur produit autour de la commission, autour du comité pardon, deux éléments forts qui sont le millefeuille et la nécessité d'une nouvelle collectivité parce que sinon c'est rajouter une couche. Les nostalgiques de ce schéma-là, parce que ce schéma-là a l'avantage de permettre une mutualisation des ressources à l'intérieur du périmètre. Ce qui est l'argument massue des défenseurs de cette solution qu'ils mettent toujours en évidence. Ça va de la droite à l'extrême gauche, vous avez Dallier qui dit : « moi je suis un élu de Seine-Saint-Denis et j'ai besoin d'argent, et personne ne vient jamais nous aider, voilà. Le maire de Sevran, Gatineau, dit : « regardez ce qu'il y a dans les Hauts-de-Seine ». Delanoë qui dit : « pourquoi pas ».*

La Région Ile-de-France est également contre l'idée d'une structure intercommunale dans l'agglomération parisienne. Expliquant avoir été assez seule à la région à penser cela, la vice-présidente au CRIF en charge de la révision du SDRIF, Mireille Ferri, n'est pas contre l'idée d'une coopération, mais sur le mode de la fluidité. Elle partage par contre avec la plupart des acteurs régionaux un refus d'un étage intermédiaire :

« Donc on avait cette ambiguïté qui n'est pas complètement levée quoique maintenant ça commence à avoir entre eux, pour des raisons évidemment très différentes, les parisiens et Dallier et puis après avec Sarkozy, avec les histoires du Grand Paris, un accord quasi objectif sur la constitution d'un Grand Paris qui soit désormais une institution. Et d'autres comme moi, et moi je pense avoir été assez seule pendant longtemps : « non ça ne doit pas être, ça devait être une autre forme de collectivité, mais pas créer un étage intermédiaire. Donc toute limite dure, géographique, à une institution nouvelle, moi je continue de récuser total. Là on n'est pas d'accord »⁶³.

Il faut donc veiller à différencier dans les débats création d'une institution métropolitaine (quel que soit son périmètre) et suppression des départements. Les deux mesures ont été associées dans les rapports Balladur et Dallier. Pour autant, certains élus, s'ils rejettent la suppression des départements, ne sont pas défavorables à la création d'une structure métropolitaine sous la forme d'une communauté urbaine. C'est le cas de Christian Favier, président communiste du département du Val-de-Marne, qui estime que cette option pourrait permettre de mutualiser les moyens, faciliter la coopération entre territoires, et permettre davantage de solidarité.⁶⁴

Proposée dans les rapports Dallier et Balladur, la suppression des départements du 75, 92, 93 et 94 soulève en effet une levée de boucliers. Philippe Laurent, plutôt favorable à cette option, reste réaliste : « si on dit que la suppression des départements c'est le préalable, on fera jamais rien. Il faut être pragmatique. Ce qu'il faut comprendre, c'est que les choses ne se feront jamais de manière linéaire⁶⁵ ». Lui-même conseiller départemental, il rappelle le poids de ces élus en France : « Dans un pays comme la France, quand vous faites la somme des élus qui comptent un peu, vous en

⁶³ Entretien avec Mireille Ferri, mai 2011.

⁶⁴ Il précise pourtant que de nombreux outils d'action publique existent déjà en citant les syndicats intercommunaux, interdépartementaux ou régionaux. FAVIER Christian, « Créer de nouvelles coopérations pour faire reculer les inégalités », *L'Humanité*, 13 octobre 2007.

⁶⁵ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent. Toutes les citations qui suivent ces propos dans ce paragraphe proviennent de cet entretien.

trouvez 8 000. J'ai fait le compte, c'est un de mes chevaux de bataille. Sur les 8 000, il y a 4 000 conseillers généraux ». Il poursuit : « donc si on supprime les départements, il faut pas supprimer les conseillers généraux ». Pour lui, si la suppression d'un Conseil départemental comme celui de l'Ardèche est inenvisageable car il n'y a rien d'autres à cette échelle, celle de celui de Seine-Saint-Denis en revanche ne pose pas de problème : il suffit de créer « une structure dans laquelle les élus seraient les conseillers généraux actuels, ça peut s'imaginer quelque chose comme ça ». Il défend l'idée que le Conseil départemental, « c'est vraiment le lieu de la politique française, le lieu de la politique française, ce n'est pas l'Assemblée nationale ». Il précise que si les conseillers départementaux sont puissants, c'est parce qu'ils obtiennent des places dans les instances dirigeantes des partis politiques, et construisent ainsi des réseaux forts, consolidés pendant les repas au restaurant : « Quand on est conseiller général, on est membre de droit des bureaux des fédérations des partis politiques, les parlementaires aussi mais pas les conseillers régionaux. Ca n'évolue pas. Les sénatoriales en septembre, on y comprend rien. C'est que le milieu des élus qui vote donc c'est très particulier. Donc des réseaux se font, tout ça se noue au Conseil général, pendant les bouffes du Conseil général. Hier, on a élu, Jean Sarkozy vient d'être élu président du groupe, on a réglé ça pendant la bouffe. Le plus important, c'est la salle de restaurant des élus. C'est pas forcément très différent dans les autres pays ».

Les conseillers départementaux deviennent puissants car cet échelon est une étape d'une carrière politique professionnalisée construite en France autour d'un fief local assuré grâce au cumul des mandats. Les quatre départements dont la fusion est prévue dans ce projet sont certes récents, mais ils ont acquis une légitimité par le rôle de ceux qui les représentent. Les départements issus du redécoupage de la Seine et de la Seine-et-Oise sont donc des départements récents mais qui gagnent rapidement une identité forte. Malgré des oppositions politiques fortes, les départements ont des préoccupations semblables (Ronai 2007). Ils doivent en effet réussir à exister dans un espace fortement urbanisé, alors que ni leur périmètre ni leur identité ne préexistaient à la réforme de 1964 qui les crée, et empêcher leur suppression dont les médias font régulièrement échos (Derville 2005). Ils tentent de faire entendre leur voix en matière d'aménagement du territoire, alors qu'ils n'ont pas de compétences en la matière.

Les Hauts-de-Seine (92) sont le département le plus riche de France et traditionnellement dirigé par la droite. Ses élus départementaux utilisent sa position de locomotive économique de la Région Ile-de-France (avec Paris) pour peser dans les

débats. La Défense est en effet le quartier financier le plus important d'Europe. Les élus des Hauts-de-Seine cherchent à tout prix à éviter une péréquation financière dans l'agglomération parisienne. Ils s'opposent aux politiques régionales et contribuent à affaiblir certains dispositifs comme l'Etablissement Public Foncier (Ronai 2007). Les Yvelines (78), département à l'ouest, est marqué par des zones très riches (Versailles) et des zones très pauvres (Trappes), et ne souhaite également pas une péréquation à l'échelle de l'agglomération. Le Val d'Oise (95) essaie de peser pour ne pas rester en dehors des projets du *Grand Paris* en développant la place de Cergy-Pontoise et en améliorant les liaisons avec le pôle économique de Roissy. L'Essonne (91) est lui-aussi un département socialement clivé avec des quartiers sensibles (à Grigny, Les Ulis, Evry) mais aussi des sites de recherche performants en développement (Plateau de Saclay). Sa position est donc d'intégrer le développement métropolitain. Le Val de Marne (94) est un département communiste depuis 1976 ; il s'attache à défendre un certain équilibre territorial en agissant pour Orly, qui a subi les conséquences du développement de Roissy. Territoire contrasté, avec la plateforme de Rungis, il tente de favoriser le rééquilibrage vers l'est. Son Président, Christian Favier, est très engagé dans les débats sur l'aménagement de la région parisienne et sur la réforme territoriale. Il s'engage notamment dans le soutien à une ligne de transport de banlieue à banlieue, projet appelé Orbival et soutenu par le Conseil départemental du Val-de-Marne, qui devient le projet du *Grand Paris Express* en 2011⁶⁶. Pour Christian Favier, ce réseau de transport doit être une priorité régionale, mais aussi nationale. La Seine-Saint-Denis (93), département le plus pauvre de France, traditionnellement communiste (à gauche depuis 2008), défend lui-aussi le rééquilibrage de l'agglomération parisienne vers l'est. Le département devient le fief de Claude Bartolone, élu PS, qui en fait un marchepied pour une carrière nationale. La Seine-et-Marne est un département à l'écart des autres car il est le département le plus rural (il compte la moitié des communes de la région). Il essaie de composer avec son identité marquée par la ruralité pour ne pas être écarté du développement métropolitain.

Biographie 16 - Claude Bartolone

Claude Bartolone est né le 29 juillet 1951 à Tunis. Licencié en mathématiques et physique, il s'engage rapidement dans une carrière politique d'abord comme assistant

⁶⁶ Christian Favier publie une tribune dans *l'Humanité* en 2007 dans laquelle il démontre les atouts du Val-de-Marne dans le territoire francilien FAVIER Christian, « Crée de nouvelles coopérations pour faire reculer les inégalités », *L'Humanité*, 13 octobre 2007.

parlementaire (1980-81), chef de cabinet du secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Education nationale, chargé de la formation professionnelle (1981) puis comme élu local en Seine-Saint-Denis (93). Après avoir été conseiller municipal (1983-95) des Lilas, il devient premier adjoint (1995 et 1998-2008), maire (1995-98) puis conseiller municipal (depuis 2014) du Pré-Saint-Gervais. Il est également conseiller départemental (1979-92), vice-président (1981-92), et président (2008-12) du Conseil départemental de la Seine-Saint-Denis. Il est enfin conseiller régional d'Ile-de-France (1981-86 et 1998-2002).

Il est par ailleurs député de la Seine-Saint-Denis (1981-98 et depuis 2002), inscrit au groupe socialiste puis au groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche (SRC), vice-président (1992-93) et président (depuis 2012) de l'Assemblée nationale. Il a été ministre délégué à la Ville auprès du ministre de l'Emploi et de la Solidarité (1998-2002). Il s'est investi au sein du Ps en tant que secrétaire (1981-86), membre du comité directeur (1982), secrétaire national chargé de la jeunesse (1988-90), des relations extérieures (1990-93 et 2008-12), des élections (1993-95), de la communication (2005-08).

Les départements vont être en concurrence pour l'accueil des grands équipements, des infrastructures lourdes de transports, des universités et des zones de développement économique délocalisées (*Ibid.*).

Le mobile de la création d'une communauté urbaine, qui à Paris engloberait au moins quatre départements, fait unique en France, repose dans la plupart des discours politiques sur la nécessité de rationaliser l'action publique, en facilitant la coopération d'une part et en simplifiant l'architecture institutionnelle d'autre part. Dès lors qu'un échelon métropolitain est rajouté, il faut dans cette optique en supprimer au moins un autre, départemental (et/ou intercommunaux). Dès lors que les blocages envers la suppression des départements ne sont pas levés, il devient difficile de soutenir la création d'une communauté urbaine⁶⁷.

2) Les partisans d'une meilleure coopération : le polycentrisme

A l'inverse d'un changement d'échelle par une innovation institutionnelle, certains élus défendent l'intérêt d'une plus grande coopération entre plusieurs grands pôles d'action publique (les intercommunalités notamment), et entre les institutions (collectivités territoriales, syndicats sectoriels, Etat). La polycentralité est un schéma d'organisation assez largement partagé par l'ensemble des acteurs. La question de son

⁶⁷ Il est intéressant de regarder comment la loi MAPTAM de 2014 aborde ces questions : les intercommunalités, et non les départements sont supprimées. Le Parlement a ainsi pu passer outre les oppositions des élus défendant l'intercommunalité, sans s'attirer les foudres des défenseurs du département. A la faveur des lois portant sur la réforme territoriale, les territoires qui devaient succéder aux intercommunalités avec un statut juridique plus léger, se sont progressivement renforcés néanmoins, atténuant fortement les dispositions de la loi MAPTAM.

intégration dans un ensemble concentrique oppose cependant de manière forte deux courants, l'un représenté par Patrick Braouezec et sa métaphore de la marguerite, l'autre par Pierre Mansat.

Patrick Braouezec, ancien maire de Saint Denis et président de la communauté d'agglomération Plaine Commune, est un farouche défenseur de l'indépendance du territoire qu'il représente. Alors que la Plaine-Saint-Denis était un espace sinistré après la désindustrialisation, l'action de Jack Ralite et Marcelin Berthelot dans les années 1980 a permis aux communes du nord parisien de se développer économiquement et de sortir peu à peu de leur situation difficile. Patrick Braouezec, en continuité avec les politiques antérieures, a mis en place une politique économique attractive. L'arrivée du Stade de France, d'arrêts de RER, a encouragé les entreprises à s'y implanter. Plaine Commune est aujourd'hui un espace de développement prometteur pour l'agglomération parisienne. Son président défend cette politique et cette vision du territoire selon laquelle il faut encourager le développement équilibré de plusieurs pôles d'environ 400 000 habitants dans l'agglomération : c'est la métaphore de la marguerite - cette expression ayant remplacé la métaphore de la patate – avec son cœur et ses pétales. Dans cette vision de l'aménagement du territoire, Paris constitue bien le cœur de la marguerite mais les pétales, de six à huit, doivent pouvoir se développer de façon autonome. La Défense, Plaine Commune, Roissy, Evry, le plateau de Saclay, etc., autant d'espaces dont la croissance doit permettre un équilibre dans la métropole. Dans ce schéma, la place de Paris est minorée : son importance est réelle mais ne doit pas être au centre malgré tout ce qui y concourt. La polycentralité est la meilleure solution pour réduire les inégalités socio-économiques entre les territoires franciliens et empêcher le mouvement de reflux des plus pauvres vers la périphérie de l'agglomération.

La confrontation avec la ville de Paris est très forte dans les mots, malgré la même affiliation politique (communiste) de ses deux principaux protagonistes. Pierre Mansat, loin de contester l'intérêt de la polycentralité, défend une autre vision de la métropole. En effet, la polycentralité doit s'affirmer alors qu'un sentiment d'appartenance à la métropole s'affermit pour Pierre Mansat. L'absence de coopération et de ce sentiment d'appartenance est en effet un frein au développement de pôles multiples et complémentaires.

L'adjoint de Bertrand Delanoë a rappelé à plusieurs reprises qu'il n'y avait pas de débat à avoir sur la polycentralité puisque tout le monde était d'accord là-dessus. Il explique ainsi : « *On ne veut pas une métropole, un ensemble indifférencié dont l'identité serait nivélée. Ce n'est pas ça, c'est même parfois un retour vers des identités locales avec un sentiment d'appartenance extrêmement fort. Mais à mon sens, cela doit en même temps s'exprimer aussi par un sentiment d'appartenance à quelque chose qui est plus grand, de plus fort, qui est porteur de progrès, que peut être la métropole*⁶⁸. » Et pour cela, il faut arrêter de réfléchir à partir de son lieu de pouvoir, d'où la pertinence d'un espace de débat comme la Conférence métropolitaine. Faire de la polycentralité c'est bien, mais construire du commun c'est mieux : « *Il faut des points d'ancrage qui soient multiples. Là où je suis en désaccord, c'est de les envisager comme des polycentralités uniquement juxtaposées alors qu'elles font partie d'un système profondément intégré, pas seulement du bâti, mais des échanges immatériels, des rapports entre les gens*⁶⁹ ». Selon Pierre Mansat, la crainte d'une perte d'identité dans un grand ensemble indifférencié n'a pas lieu d'être : « *l'emprunte locale* », les « *identités communales de plus en plus fortes* » reflètent « *l'appropriation de l'histoire et d'un projet local* » et « *ça n'est pas en opposition avec un sentiment d'appartenance à la grande métropole*⁷⁰ ». Au contraire, l'absence de coopération et de sentiment d'appartenance à la métropole est un frein au développement de pôles multiples et complémentaires. En effet, chacun, sur son territoire, tente de créer un pôle compétitif, sans concertation. Pour lui, il faudrait décider ensemble des pôles à développer et mettre les moyens financiers pour permettre ce développement. Il explique ainsi :

« *Plaine Commune et particulièrement La Plaine Saint Denis pourrait et devrait être le grand projet de par son implantation, entre Roissy et le Bourget, la Défense, le chemin de fer, le TGV, les trains, on multiplie le foncier disponible, l'équipement... Quand on regarde tous les projets des grandes métropoles, ce qui est clair, c'est que toutes les grandes métropoles ont leur projet n°1 entre la ville et l'aéroport. Tous. Aujourd'hui Plaine Commune peut dire : « Nous sommes le projet n°1 » et a raison de le dire. Mais elle peine à le faire reconnaître réellement comme le grand projet. Il y a*

⁶⁸ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

⁶⁹ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat. Voir le rapport de Paul Chemetov et Frédéric Gilli sur les flux dans un système multipolaire mais profondément intégré : *Une Région de projets : l'avenir de Paris. Un espace central recomposé, enjeu d'un pari métropolitain*, juin 2006. A lire à cette adresse : <http://www.pierremansat.com/article-7236428.html>.

⁷⁰ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

peut-être trois projets qu'on pourrait porter, mais certainement pas quarante-cinq. Actuellement il y en a cinq par département. L'absence de mise en commun, pas d'idée qu'on a intérêt à avoir des projets porteurs pour tout le monde pour réduire les inégalités, voilà le résultat. L'affirmation : « on est un centre, on est un centre... » Oui ils peuvent le répéter mais on serait dans une logique plus forte s'il y avait un ensemble qui disait : « oui c'est le projet n°1, portons le politiquement, mettons du pognon dedans »⁷¹. » L'identification de pôles de développement dans la loi sur le *Grand Paris* de 2010 reflète ce même positionnement.

L'opposition sur la polycentralité n'en est donc pas vraiment une : la divergence se fait plutôt sur la nécessité de créer une structure de coopération à l'échelle de l'agglomération et donc de créer une échelle concentrique supplémentaire.

Comme nous l'avons vu dans les chapitres 2 et 4, l'évolution institutionnelle passant par une meilleure coopération dans l'agglomération parisienne se traduit par la création d'une nouvelle structure de coopération à périmètre variable en juin 2009, le Syndicat Paris Métropole, sur le modèle des grands syndicats intercommunaux sectoriels (eau, électricité par exemple). Cette structure souple permet de construire peu à peu une identité métropolitaine, de mettre en place la coopération, sans brusquer les sensibilités des élus locaux ni changer fondamentalement l'organisation institutionnelle de la métropole. Elle devient peu à peu un lieu politique, avec l'entrée des maires de droite des communes de l'ouest parisien. La méthode employée par Paris Métropole est intéressante : par le consensus et l'adhésion d'un maximum d'élus à sa stratégie, Paris Métropole cherche d'abord à fédérer. Le rôle purement consultatif (mais désormais incontournable) de Paris Métropole est un avantage comme un inconvénient dans ce cadre : un avantage pour ne pas rompre le dialogue et avancer ensemble vers des solutions partagées, mais un gros inconvénient dans son incapacité à pouvoir décider. Pierre Mansat estime que le chemin de la coopération doit se faire avec « modestie » et « décision ». La modestie consiste en l'acceptation de la complexité de la gouvernance métropolitaine : il faut se résoudre à ne pas trouver de solution simple. La décision consiste à accepter les ruptures nécessaires pour sortir du statu quo. Paris Métropole est pensé comme le lieu qui doit construire « *des règles, des dispositifs, des moyens et des stratégies qui permettent de partager l'action publique entre territoires,*

⁷¹ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

pour servir la cohérence et l'effectivité de leurs fonctions respectives » et doit devenir « *l'outil de régulation des débats métropolitains* ». Les tenants de cette démarche de coopération revendiquent un « pragmatisme résolu » (Mansat 2010). En opposition à la proposition d'une communauté urbaine ou *ad hoc*, le Syndicat Paris Métropole et l'AMIF mettent l'accent sur le fait que « c'est le mouvement des collectivités qui doit permettre de faire émerger des solutions »⁷².

Nous pouvons noter ici que ce cadrage cognitif de la coopération métropolitaine est assez éloigné idéologiquement des tenants du Public Choice, qui eux aussi s'opposent à une structure métropolitaine intégrée. Ici, il ne s'agit pas de promouvoir la concurrence entre échelles infra-locales pour améliorer l'efficacité des politiques publiques mais de construire du commun tout en gardant une souplesse d'organisation.

3) Des scénarios d'évolution institutionnelle peu innovants

Dix scénarios d'évolution institutionnelle en Ile-de-France sont possibles, scénarios synthétisés par Philippe Dallier, qui contribue ainsi à délimiter le « champ des possibles » (Dallier 2008). On observe que, au sein de ces dix options, les scénarios suscitant le plus d'attention, qu'ils se trouvent du côté d'un gouvernement métropolitain intégré ou d'une structure souple de coopération entre élus locaux, restent malgré tout dans un cadrage cognitif relativement classique en Ile-de-France. Ainsi, des scénarios alternatifs auraient pu faire partie du débat : en supprimant la ville-département de Paris, et en créant des conseils de territoires de 200 000 à 300 000 habitants (6^{ème} scénario du rapport de Philippe Dallier, à consulter ci-dessous). Politiquement et symboliquement difficile à défendre⁷³, cette solution n'a pas émergé

⁷² FORRAY Jean-Baptiste, « Grand Paris : l'AMIF vent debout contre le rapport «Balladur» », *La Gazette des communes*, 16 mars 2009.

⁷³ Lors de son audition par le Comité Balladur, Bertrand Delanoë déclare ainsi avec fermeté que la ville de Paris n'acceptera pas une remise en cause de son unité : « *Je veux dire ici, avec la plus grande clarté, que Paris n'acceptera ni l'affaiblissement que constituerait une remise en cause de son unité, ni la régression que provoquerait toute forme de retour à l'époque antérieure à 1977, quand de fait, la capitale était soumise à la tutelle de l'Etat. Aucune atteinte ne saurait être portée aux droits des Parisiens ni à la reconnaissance de leurs choix démocratiques. L'enjeu est clair : il s'agit tout simplement pour Paris de se voir reconnaître les mêmes droits et les mêmes compétences que toutes les autres collectivités françaises. Nous ne revendiquons rien de plus. Mais nous ne nous contenterons pas de moins ; car ce serait alors cautionner une atteinte injustifiable à l'identité et au rôle même de Paris. Face à une perspective aussi passionnante que décisive pour la vie de nos concitoyens, nous en sommes convaincus : la démocratie, l'approfondissement d'une dynamique en marche et le souci d'efficacité, orienteront de la façon la plus pertinente, la démarche qu'il convient de privilégier* ».

dans l'espace public alors qu'elle aurait eu le mérite de la cohérence avec les réformes en cours.

Encadré 3 - Les 10 scénarios d'évolution institutionnelle en Ile-de-France⁷⁴

1. Le statu quo : ne rien faire ou faire semblant en multipliant les concertations
2. Créer un syndicat mixte
3. La « marguerite » ou la multiplication des communautés d'agglomération
4. Une communauté d'agglomération avec Paris
5. Une communauté urbaine
6. Un Paris de plusieurs dizaines d'arrondissements englobant les communes de la petite couronne (scénario « Haussmann II »)
7. Un *Grand Paris* qui se substitue aux 4 départements de la petite couronne
8. Un « maire du *Grand Paris* » et des arrondissements autonomes
9. Un redécoupage des frontières de la région pour en faire la métropole
10. Une fusion de la région et des départements d'Île-de-France

Conclusion de la section 1

La construction juridique du fait urbain est en cours mais demeure largement inaboutie. La métropole émerge peu à peu comme catégorie juridique mais les ambitions des réformateurs s'inscrivant dans les rapports sont bien souvent réduites au minimum dans les lois adoptées et l'agglomération parisienne demeure écartée de la réforme territoriale jusqu'en 2014. Le processus permanent de réforme complique l'objectif de simplification affiché par les réformateurs. En Ile-de-France, l'émergence d'une métropole politico-administrative se heurte aux dissensions cognitives sur le périmètre et la structure juridique à donner à la coopération. Mais les usages stratégiques sont également à l'œuvre dans la mesure où chaque acteur regarde l'intérêt de son parti où de son institution dans tel ou tel scénario d'évolution institutionnelle. Le discours politique s'appuyant sur la légitimation du politique et du cadre dans lequel il s'inscrit (Le Bart 1998), un élu admettra donc difficilement que l'institution qu'il représente peut être supprimée, d'autant que dans une logique de professionnalisation politique, il lui faut assurer une pérennité de ses mandats électifs. Derrière ces

⁷⁴ Source : (Dallier 2008).

positionnements sur la finalité, sur le périmètre et sur le statut juridique, se dessinent ainsi des enjeux de pouvoir importants entre acteurs et institutions.

Section 2. Les luttes pour le leadership en Ile-de-France face à la montée en puissance de l'acteur régional

Nous allons analyser dans cette section la façon dont les institutions sont en compétition en Ile-de-France pour les leadership politique (Buchet de Neuilly 1997; Gaxie (ed.) 1997). L'ouvrage *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, dirigé par Daniel Gaxie constitue un modèle dans la mesure où il étudie précisément les débats sur le projet de loi sur l'aménagement et le développement du territoire en 1993-1994 : ces discussions constituent « *une expérience de laboratoire qui permet d'observer les mécanismes de construction des institutions et des pratiques de ceux qui interviennent en leur nom. Elle met en particulier en évidence les luttes en tous sens que se livrent leurs représentants ainsi que les effets d'institutions induits par ces rivalités* » (*Ibid.*, p. 10). Il semble que l'éternel débat sur l'aménagement du territoire et les politiques institutionnelles qui lui sont corrélées trouve une application très concrète sur le territoire francilien. Ces luttes concernent en effet les collectivités locales entre elles - la Ville de Paris, les communes qui la bordent, et la Région Ile-de-France principalement⁷⁵-, et les collectivités locales vis-à-vis de l'Etat –Ville de Paris et Région Ile-de-France-, et également les partis politiques (droite et gauche principalement⁷⁶). Nous avons déjà mentionné les relations conflictuelles entre Paris et les communes qui la bordent, dont le ressentiment peut sembler étonnant au regard des bénéfices recueillis de la « marque » Paris (Ronai 2007)⁷⁷. Elles seront donc laissées de côté ici, au profit de l'analyse des luttes

⁷⁵ Les départements n'ont que des compétences résiduelles en matière d'aménagement du territoire. Ils ne sont pourtant pas en dehors des débats sur le Grand Paris : sur le plan institutionnel en s'opposant à la suppression des départements, et sur le plan des transports en s'impliquant dans les débats sur le tracé et le nombre de gares du réseau Grand Paris Express. Nous mentionnerons donc ici et là les positions des élus des conseils départementaux dans les développements mais sans les placer au cœur de l'analyse : les départements, bien que véritable partie prenante des débats sur le Grand Paris, ne sont néanmoins pas en lice pour le leadership.

⁷⁶ Le parti communiste joue toujours un rôle dans la région mais de plus en plus réduit, et les verts sont surtout une force politique d'appoint pour les majorités socialistes.

⁷⁷ Simon Ronai écrit : « *Il est tout aussi étonnant de constater combien le ressentiment vivace à l'égard de Paris reste important et généralisé parmi la plupart des élus des territoires voisins, qui continuaient*

institutionnelles au sein du tryptique Région Ile-de-France/Ville de Paris/Etat, en prenant la Région Ile-de-France comme centre de l'analyse. Les luttes institutionnelles se constituent en effet particulièrement autour de la montée en puissance de l'acteur régional dans la décennie, qui dérange à la fois la Ville de Paris préférant mener son propre agenda, et l'Etat qui souhaite garder un rôle stratégique dans la région-capitale malgré le transfert de compétences en matière d'aménagement avec la décentralisation. Plusieurs logiques, plusieurs initiatives, plusieurs processus s'entrecroisent ainsi en permanence⁷⁸.

Après avoir rappelé combien les arrangements institutionnels sont ancrés dans les pratiques et les représentations et construisent un sentier institutionnel (§1), nous montrerons comment la Région tente d'acquérir une capacité politique à agir en matière d'aménagement du territoire (§2). Nous analyserons enfin la lutte pour le leadership en Ile-de-France en étudiant les relations entre la Région Ile-de-France et la ville de Paris d'une part, et entre la Région Ile-de-France et l'Etat d'autre part (§3).

§1. La « permanence des arrangements institutionnels »

Les arrangements institutionnels, c'est-à-dire les relations stratégiques réciproques entre institutions, se sédimentent dans le temps. L'éventualité d'un changement institutionnel, ou en tout cas le champ des solutions possibles est réduite. Nous avons vu dans l'introduction et dans le chapitre 1 comment le système d'acteurs de l'aménagement du territoire en Ile-de-France se modifie à partir des années 1980 avec un passage du système politico-administratif local à la gouvernance urbaine. Il s'agit de voir ici comment ces arrangements institutionnels entre l'Etat et les institutions locales, construits historiquement en France autour du poids des élus locaux, se manifestent par le biais des associations d'élus (1), du cumul des mandats (2) et du Sénat (3) : ils sont autant de résistances dans le processus de réforme territoriale⁷⁹.

encore tout récemment de réclamer une « réparation » alors qu'ils bénéficient pourtant à plein du renom et de la force de la marque « Paris » (Ronai 2007).

⁷⁸ « *Le temps est le même : le temps du SDRIF, le temps de la mise en place de la Conférence métropolitaine, et la décentralisation du STIF ont été menées de front. L'une rejaillissant sur l'autre, en permanence, enfin au jour le jour, voilà* ». Entretien avec Ariane Azema, 28 janvier 2011.

⁷⁹ Patrick Le Lidec identifie lui quatre mécanismes structurants permettant l'influence des élus locaux dans la décision en matière institutionnelle. Aux trois que nous présentons, il associe le fait que les membres du

1) Des associations d'élus puissantes

Les associations d'élus représentant les collectivités locales⁸⁰ sont nombreuses (plus de trente), et parfois si puissantes qu'elles bloquent les velléités réformatrices concernant les collectivités territoriales. Les travaux portant sur ces associations sont très rares en France, à l'exception des travaux de Patrick Le Lidec (Le Lidec 2001; Le Lidec 2011)⁸¹. Il n'existe pas, à notre connaissance, de travaux portant sur l'AMIF où sur la représentation des élus franciliens dans ces associations. Il s'agit ici de montrer comment les associations d'élus influencent la définition des réformes institutionnelles en défendant des intérêts territorialisés. Les associations d'élus exercent en effet une double fonction : elles participent de la coordination et de la négociation d'intérêts territorialisés d'une part, et elles permettent la socialisation, l'apprentissage et la diffusion de bonnes pratiques entre élus locaux d'autre part (*Ibid.*). Pour éviter les scissions dommageables et continuer à peser face à l'Etat, ces associations sont marquées par la culture du compromis et l'adoption de positions medianes dans une logique plutôt défensive qu'offensive (*Ibid.*). Elles sont représentées dans des commissions ou conseils dans chaque ministère mais particulièrement au sein du ministère de l'Intérieur et sa direction générale des collectivités locales (DGCL). La DGCL est leur principal interlocuteur en animant des organes de consultation-décision (le Comité des finances locales en est un exemple) et en relayant leurs doléances au niveau interministériel. Ce système de représentation confère aux associations et au ministère de l'Intérieur un poids considérable face aux autres ministères (Lidec 2008).

gouvernement sont bien souvent des élus locaux. Nous avons choisi d'associer ce mécanisme à celui du cumul des mandats (Lidec 2008).

⁸⁰ Patrick Le Lidec distingue cinq catégories d'associations d'élus qui représentent :

- des catégories de collectivités ou établissements (que nous allons présenter dans ce paragraphe),
- une partie seulement du monde communal ou intercommunal (rural, urbain),
- les collectivités (surtout les communes) selon des intérêts géographiques,
- les collectivités selon des logiques sectorielles (transport, gestion des services publics, etc.),
- les élus ayant la même proximité partisane.

Lire (Le Lidec 2011).

⁸¹ Voir également les références citées par Patrick Le Lidec : PALARD Jacques, 1996, « Les associations d'élus locaux : amicales ou groupes de pression ? », dans Institut de la décentralisation, *La Décentralisation en France*, Paris, La Découverte, p. 115-123.

Et PETAUX Jean, 1994, « L'école des maires. Les associations d'élus locaux », *Politix*, 7 (28), p. 49-63.

En Ile-de-France, l'Association des maires d'Ile-de-France (AMIF) joue un rôle important dans les débats. Cette association représentant les maires de toute l'Ile-de-France remplace en 1990 l'UMAP qui elle rassemblait les élus de l'agglomération parisienne seulement⁸². Le changement s'est fait pour lutter contre le Schéma Directeur dont l'Etat avait annoncé la révision cette année-là. Les associations d'élus sont en effet « généralement créées pour défendre les collectivités face à des projets de réforme susceptibles de les affecter (structures, ressources, compétences, etc.) » (Le Lidec 2011). L'Association a principalement un rôle de défense des intérêts des maires et des communes dans un contexte de pluralisation des acteurs de l'aménagement. Plusieurs membres dirigeants de l'AMIF assurent par ailleurs les mêmes fonctions au sein du syndicat Paris Métropole.

Trois associations représentant les grandes villes, les départements et les régions ont également une influence souvent considérable dans les processus décisionnels en matière de réforme territoriale⁸³. L'Association des maires des grandes villes de France travaille activement sur la réforme territoriale⁸⁴. Elle compte dans ses rangs plusieurs villes franciliennes (Paris, Argenteuil, Boulogne-Billancourt, Montreuil, Saint-Denis et Versailles) et quelques EPCI (CA Sénart, CA Plaine Commune, CA *Grand Paris Seine Ouest*, CA Evry Centre Essonne, CA Est Ensemble, CA Marne la Vallée-Val Maubuée). Jean-Pierre Sueur, dans un rapport de 2012 sur la révolution de l'intercommunalité, rappelle combien le rôle de formation de cette association est important. Il explique comment un travail a été mené dans les années 1990 sur les enjeux fiscaux pour que la taxe professionnelle unique soit acceptée par les maires :

« Considérons a contrario les communautés de ville. Celles-ci étaient tout autant inscrites dans la loi du 6 février 1992 que les communautés de communes. Pourquoi n'eurent-elles pas de succès ? La raison est simple. En 1992 - si l'on excepte des précurseurs comme Michel Crépeau ou Edmond Hervé - les esprits n'étaient pas mûrs pour l'instauration de la taxe professionnelle unique dans les agglomérations. Il fallut qu'un travail intense - mené en particulier au sein de l'Association des maires des

⁸² L'Association des Maires de France (AMF) compte elle quatre membres franciliens sur les 36 formant le bureau de l'association. Philippe Laurent en est le Secrétaire général.

⁸³ En France, cette influence est néanmoins variable en fonction des associations du fait de deux éléments. Le premier est relatif au niveau de collectivité : les maires et les départements ont plus d'influence que les régions du fait des règles électorales de désignation des sénateurs qui accordent à ces deux niveaux un poids considérable. Le collège d'élus locaux élisant les sénateurs est en effet composé à 95% de représentants des conseils municipaux élus dans un cadre départemental. La variabilité de la conjoncture, selon les problèmes publics débattus et « l'implantation territoriale de la majorité au pouvoir », constitue le deuxième élément susceptible de modifier l'influence des associations d'élus (Lidec 2008).

⁸⁴ Cette association doit fusionner le 1^{er} janvier 2016 avec l'Association des Communautés Urbaines et Métropoles de France.

grandes villes de France - porte ses fruits ; il fallut que cette idée mûrisse sept ans pour qu'elle puisse enfin être inscrite dans la loi Chevènement de 1999. Il ne s'agit pas de promouvoir la lenteur ou l'inaction. Il s'agit de considérer que, pour porter leurs fruits, les changements doivent être compris, assimilés, voulus, par celles et ceux qui ont en charge de les mettre en œuvre » (Sueur 2012, p. 7-8).

Dans les faits, la lenteur du changement dans les têtes combinée à un impératif de réforme rapide pour des raisons électorales conduit à réformer périodiquement les institutions, par petite touche et sans vision politique⁸⁵.

L'Association des départements de France (ADF) est, tout comme l'AMF, une institution puissante par les relais dont elle dispose au sein de l'Etat (et notamment les règles électorales de désignation des sénateurs). Elle construit à partir des années 1990 une politique de communication pour redorer l'image des conseils départementaux, très mauvaise dans les médias, alors que des débats sur l'architecture institutionnelle française portent en partie sur la possibilité d'une suppression des départements. Mais cette politique de communication, plutôt mauvaise, n'empêche pas les conseils départementaux de sortir renforcés des différentes réformes territoriales (Derville 2005)⁸⁶. En 2015, cinq départements franciliens sur huit sont représentés au sein du bureau de l'ADF : le président du Conseil départemental des Yvelines en est vice-président, le président de Seine-Saint-Denis le trésorier, et le président des Conseils départementaux du Val-de-Marne et du Val-d'Oise sont membres de bureau. A noter

⁸⁵ Le Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales (SNDG) appelle ainsi lors de la réforme territoriale lancée par le gouvernement Ayraut en 2013 à un « big-bang territorial » mais qui selon lui sera difficile à mettre en œuvre dans la mesure où, avec 35 associations d'élus locaux, l'on se trouve dans « l'impossibilité de trouver un consensus politique, chaque projet de texte faisant l'objet de détricotages et de marchandages aboutissant à des lois inintelligibles et sans véritable vision politique ». Le syndicat estime que le millefeuille est devenu un « crumble territorial ».

FORRAY Jean-Baptiste, « Réforme territoriale : les « DG » pour des fusions massives de communes », *La Gazette des communes*, le 18 septembre 2014.

⁸⁶ Les chiffres et argument avancés par Guillaume Derville sont éloquents : « Au fond, ce second paradoxe, à savoir le fait que les départements font de la résistance en dépit de leur piètre image médiatique, s'explique aisément. Bien plus que la nouvelle stratégie de communication de l'ADF, c'est sans nul doute le poids institutionnel et financier des Conseils généraux qui leur sauvent la mise : tous représentaient en 2000 un budget total de 37 milliards d'euros (soit environ 3 fois plus que les Conseils régionaux), et ils employaient 160 000 salariés ! Autre facteur essentiel, de nombreux conseillers généraux sont parlementaires et sont donc bien placés pour préserver, en séance, en commissions et dans les couloirs, les intérêts des départements dans le jeu politique national : en juillet 2000, 38 % des députés et 50 % des sénateurs étaient conseillers généraux – contre respectivement 10 % et 9 % de Conseillers régionaux. Quant aux parlementaires qui ne sont pas Conseillers généraux, ils sont en contact étroit avec les argumentaires de l'ADF par l'intermédiaire de ceux de leurs collègues qui le sont, mais aussi par le biais de l'intense lobbying « à l'ancienne » que l'ADF met en place en parallèle avec sa communication « dernier cri ». Enfin, le département est ancré dans l'histoire et dans les esprits (notamment chez tous ceux qui ont appris par cœur à l'école les préfectures et sous-préfectures), contrairement à des régions récentes et découpées selon des critères parfois obscurs aux yeux du grand public (ce qui vaut bien sûr plus encore pour les groupements intercommunaux) » (Derville 2005).

l'absence de représentation dans le bureau et la commission exécutive des Hauts-de-Seine pour la petite couronne, de l'Essonne et de la Seine-et-Marne pour la grande couronne⁸⁷.

La voix de l'Ile-de-France est assurée au sein de l'Association des régions de France (ARF) par le biais de Jean-Paul Huchon qui en est le premier vice-président délégué (avec 9 vice-présidents pour 22 régions !)⁸⁸.

Nous pouvons enfin ajouter à ce rapide panorama l'Association des Communautés de France (AdCF). Son conseil d'administration est composé de 44 membres et compte parmi eux seulement trois élus franciliens en 2014⁸⁹

2) *Le cumul des mandats*

Le cumul des mandats est une tradition française, encore vivace malgré les différentes lois tentant de le limiter, en 2000 et en 2013 principalement⁹⁰. La décentralisation n'a fait que renforcer cette singularité, alors que les positionnements des élus sur cette question demeurent remarquablement stables depuis 50 ans : « *si l'on tente de jeter un regard rétrospectif sur le débat politique depuis la fin des années 1960, on est frappé par la stabilité des positions en présence, dès qu'il est question du rapport entre politique locale et politique nationale. La question du cumul est particulièrement symptomatique* », entre d'un côté les « technocrates » rationalisateurs et éloignés du terrain, et de l'autre les « notables » locaux défendant leurs prérogatives et leurs fonctions (Abélès 2012). La logique de professionnalisation politique s'est en effet accompagnée en France de la construction de véritables fiefs locaux : la carrière politique, qu'elle suive un cursus ascendant ou descendant, s'appuie sur un ancrage

⁸⁷ Ce constat est fait en 2015 et n'a donc qu'une valeur indicative, n'ayant pas procédé à la comparaison des différents bureaux dans les années 2000.

⁸⁸ Une liste des associations d'élus les plus importantes est disponible sur le site de la délégation générale aux collectivités locales, la DGCL : <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/principales-associations-delus>

⁸⁹ Paul Martinez, président de la communauté de Mantes en Yvelines (Yvelines), Délégué à l'accessibilité ; Luc Strehaino, président de la communauté de la Vallée de Montmorency (Val-d'Oise), délégué aux intercommunalités d'Ile-de-France ; Patrick Braouezec, président de la communauté Plaine Commune (Seine-Saint-Denis), délégué suppléant aux relations avec la Métropole du Grand Paris.

⁹⁰ Le cumul des mandats est régulièrement pointé du doigt, par les citoyens d'une part, et par certains élus d'autre part : il est accusé d'être source de problèmes éthiques (dans le cumul des indemnités et des avantages financiers et en nature liés aux différentes fonctions exercées), des problèmes d'efficacité professionnelle (en terme de gestion des agendas et des obligations liés à chacune des fonctions), et enfin des problèmes de renouvellement du personnel politique (Abélès 2012).

local fort permettant d'accéder à des mandats nationaux mais aussi de constituer un point de chute lors d'une défaite au niveau national (Mabileau 1997). Au niveau local, deux mandats sont particulièrement importants : celui de conseiller départemental et celui de maire. Ce cumul de mandats parlementaires et locaux permet aux intérêts locaux d'être bien représentés au Parlement, alors que les grandes associations d'élus locaux sont présentes dans les commissions parlementaires. Lorsqu'une réforme territoriale est annoncée, le choix (déterminant) du rapporteur du projet de loi se porte généralement sur un porte-parole d'une association d'élus : cela permet d'anticiper les revendications des élus locaux avant la discussion en séance plénière. Des parlementaires exerçant des fonctions exécutives au sein de l'ADF ou de l'AMF exercent souvent cette fonction au Sénat (Lidec 2008). Le projet de loi sur le réseau de transport du *Grand Paris* a pour rapporteur à l'Assemblée nationale Yves Albarello, et au Sénat Jean-Pierre Fourcade. Ces deux rapporteurs incarnent le modèle de l'élu local implanté dans son fief. Yves Albarello est maire UMP de Claye-Souilly en Seine-et-Marne depuis 1989, conseiller régional d'Ile-de-France de 1998 à 2007, et député depuis 2007. Jean-Pierre Fourcade est quant-à lui un élu UMP des Hauts-de-Seine. Maire de Saint-Cloud de 1971 à 1992, puis de Boulogne Billancourt de 1995 à 2007, il est également conseiller régional d'Ile-de-France de 1986 à 1995 et sénateur des Hauts-de-Seine de 1977 à 2011⁹¹. Il fait par ailleurs une carrière nationale en devenant ministre des Finances de 1974 à 1976 puis éphémère ministre de l'Equipement et de l'Aménagement du territoire de 1976 à 1977 avant de devenir sénateur. Par ailleurs, le projet de loi sur la réforme territoriale de 2010 qui écarte la région francilienne de ses dispositions ne compte aucun rapporteur francilien. Il a pour rapporteurs au Sénat Jean-Patrick Courtois et Charles Guéné de la région Champagne-Ardenne⁹². L'Assemblée désigne comme rapporteurs Dominique Perben de la région Rhône-Alpes, Philippe Vigier de la région Centre et Jérôme Bignon de la région Picardie⁹³.

⁹¹ Nous n'indiquons ici que les mandats exécutifs locaux dans les collectivités territoriales, auquel il faudrait ajouter toutes les responsabilités dans les intercommunalités, le parti politique, les syndicats mixtes et autres conseils et commissions qui assurent une présence ancrée dans les territoires.

⁹² Jean-Pierre Courtois est sénateur de 1995 à 2015. Il a été secrétaire du Sénat, vice-président du Sénat. Charles Guéné est sénateur de la Haute-Marne depuis 2001 et vice-président de la commission des finances du Sénat. Il est Maire de Vaux-sous-Aubigny, président de la communauté de communes de Prauthoy-en-Montsaugeonnais. Il a été par ailleurs vice-président du Sénat, premier Vice-Président du conseil départemental de la Haute-Marne.

⁹³ Philippe Vigier est député d'Eure et Loir depuis 2007, conseiller régional de la région Centre, maire de Cloyes-sur-le-Loir en Eure-et-Loir et président de la Communauté de communes des Trois Rivières. Jérôme Bignon est député UMP de la Somme de 1997 à 2012, conseiller départemental de la Somme. Il a été maire, vice-président du Conseil départemental de la Somme, conseiller régional et vice-président du Conseil régional

Deuxièmement, ce cumul, et cet enchaînement, de mandats locaux et nationaux a un impact important sur la réforme institutionnelle dans la mesure où les intérêts des collectivités sont directement représentés au sein du gouvernement. Dans chaque gouvernement, une part non négligeable de ministres sont ainsi des élus locaux puissants et peuvent agir sur les projets de réforme (Desage et Guéranger 2014). « *Ces particularités, qui renvoient à la structuration historique des partis politiques constitués en France autour des institutions locales, accroissent la sensibilité du personnel gouvernemental aux intérêts des élus locaux* » (Lidec 2008).

3) Un Sénat qui bloque les innovations institutionnelles

Le troisième facteur de rigidité institutionnelle tient aux règles de désignation des sénateurs. En effet, les sénateurs sont élus par un collège d'élus locaux émanant des régions, des départements et des communes (95% du collège), dans un cadre départemental. Ayant le dernier mot en matière de réforme des collectivités locales⁹⁴, le poids du Sénat est alors surdéterminant dans les réformes des collectivités locales⁹⁵ : « *Insuffisamment prise au sérieux parce qu'elle s'inscrit dans le cadre d'un bicamérisme inégalitaire, l'influence sénatoriale est en réalité renforcée par le système de la navette qui permet au Sénat de maîtriser le temps parlementaire, de freiner le travail législatif, et d'obliger le gouvernement à négocier avec lui (Tsebelis et Money, 1995)* » (*Ibid.*). Il use de cette capacité de négociation pour stabiliser, voire geler, le système local. Défenseur de la décentralisation, il veille néanmoins à maintenir l'équilibre du collège électoral qui l'élit, c'est-à-dire à préserver les départements et les communes (Paoletti 2004). Les régions et les métropoles peinent dans ce contexte à obtenir des compétences propres au détriment des départements et des communes⁹⁶. Le Sénat est pourtant impossible à réformer (sauf par la voie du référendum) dans la

de Picardie. Dominique Perben est député UMP du Rhône de 1986 à 2012. Il a été maire de Chalon-sur-Saône, vice-président du Conseil départemental de la Saône et Loire, vice-président du conseil départemental du Rhône, conseiller régional de Bourgogne.

⁹⁴ Un projet ou une proposition de loi portant sur une réforme de l'organisation des collectivités territoriales est d'abord examiné au Sénat, et la navette parlementaire se termine également au Sénat, contrairement à tous les autres projets de loi qui sont d'abord examinés à l'Assemblée nationale.

⁹⁵ LE LIDEC Patrick, « Pouvoir de blocage et blocage du pouvoir : le Sénat de la V^e République », *Pouvoirs locaux*, n°67, 2005.

⁹⁶ Les débats sur la clause de compétence générale et le chef-de-filat sont à cet égard édifiants (Verpeaux 2010).

mesure où il dispose « d'un droit de veto en matière constitutionnelle et de lois organiques relatives au Sénat » (Le Lidec 2008).

Les arrangements institutionnels hérités de la construction historique du système politique français conduisent donc à une influence considérable des élus locaux dans le processus de réforme institutionnelle. Les sénateurs et les associations d'élus locaux peuvent ainsi tenter de « *neutraliser les dispositions qu'ils jugent les plus menaçantes, comme le regroupement des communes sans leur consentement ou la création d'une circonscription électorale intercommunale* », ou encore l'élection des conseillers communautaires au suffrage universel direct. Ceci a pour conséquence une influence non négligeable des compromis entre les intérêts territoriaux et catégoriels des élus, beaucoup plus que les rapports de force partisans, dans l'issue des réformes de décentralisation (Desage et Guéranger 2014).

L'éventualité d'un changement institutionnel est fortement compliquée par l'association des élus dans des groupements parfois puissants car bien relayés au cœur du pouvoir national, le cumul des mandats et le poids du Sénat en matière territoriale. Pour autant, les changements se font. Le Conseil régional émerge peu à peu comme une collectivité concurrente des départements et des communes.

§2. L'émergence de la Région : des ressources croissantes et une identité en formation

Après le poids des arrangements institutionnels, il s'agit d'envisager comment le contexte institutionnel entre le Conseil régional, la Ville de Paris et l'Etat constitue lui aussi un frein au changement institutionnel.

Collectivité territoriale récente, la Région a peu à peu acquis de nouvelles compétences avec les lois de décentralisation, mais reste un lieu de pouvoir jeune et souffre d'une faible légitimité, face aux figures tutélaires de la commune et de l'Etat, et plus récemment du département⁹⁷. Parfois qualifiée de « nain politique »⁹⁸, la Région

⁹⁷ Sur l'émergence de la région comme institution, voir l'ouvrage issu de la thèse, classique et magistrale, d'Olivier Nay (Nay 1997).

⁹⁸ Cette expression vient de Philippe Dallier dans : « Dallier : “La Région est un nain politique” », propos recueillis par Baptiste Etchegaray, *Mégalopolismag*, n°1, 15 février 2010.

n'aurait pas les moyens de ses ambitions. Si l'on définit le pouvoir régional avec Romain Pasquier comme « *la capacité politique dont disposent les régions pour orienter les principales séquences d'action publique en lien avec le développement économique, social ou culturel de leur territoire* » (Pasquier 2012, p. 332), il est certain que la Région Ile-de-France en dispose de plus en plus, mais cette capacité reste fortement encadrée par l'Etat : son pouvoir est contraint. Romain Pasquier propose une grille d'analyse intéressante pour étudier le pouvoir régional qui se déploie autour de deux dimensions interdépendantes : une « capacité⁹⁹ à produire une vision partagée du territoire et une capacité d'influence fondée sur la coordination d'une coalition d'intérêts politiques et économiques à l'échelle régionale » (Ibid.). Ce pouvoir se construit grâce à six variables qui sont plus ou moins stables en fonction des espaces régionaux considérés : les ressources institutionnelles, les ressources économiques, les logiques d'identification, le récit territorial, le rapport à l'Etat et le leadership politique.

Reprendons chacune de ces six variables pour la Région Ile-de-France. Nous évoquerons tout d'abord les ressources institutionnelles et financières en regardant la façon dont la Région Ile-de-France gagne des ressources dans la décennie 2000 (1) et se construit un récit territorial avec le SDRIF qui lui permet de s'affirmer comme un acteur de l'aménagement du territoire (2). Nous montrerons enfin que cette légitimité est soumise aux pressions de la ville de Paris et de l'Etat : d'une part, l'élaboration de son récit territorial et ses logiques d'identification se font en regard de la Ville de Paris et d'autre part, sa difficulté à affirmer son leadership s'inscrit dans son rapport à l'Etat (3).

1) Des ressources grandissantes mais contraintes

Au début des années 2000, le conseil régional est faible politiquement car il dispose de peu de compétences, d'un manque d'expertise et de personnel qualifié, d'une faible légitimité, et parfois d'une difficulté à pouvoir agir en raison d'un manque de majorité stable (Lefèvre 2003, p. 297). Mais la décennie qui suit marque

⁹⁹ Romain Pasquier définit la capacité politique territoriale comme un « processus de définition d'intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions et à des groupes d'acteurs publics et/ou privés de réguler des problèmes collectifs sur un territoire donné » (Pasquier 2012, p. 41-42).

l’acquisition d’un savoir-faire régional en matière d’aménagement grâce à un accroissement de ses ressources.

Politics

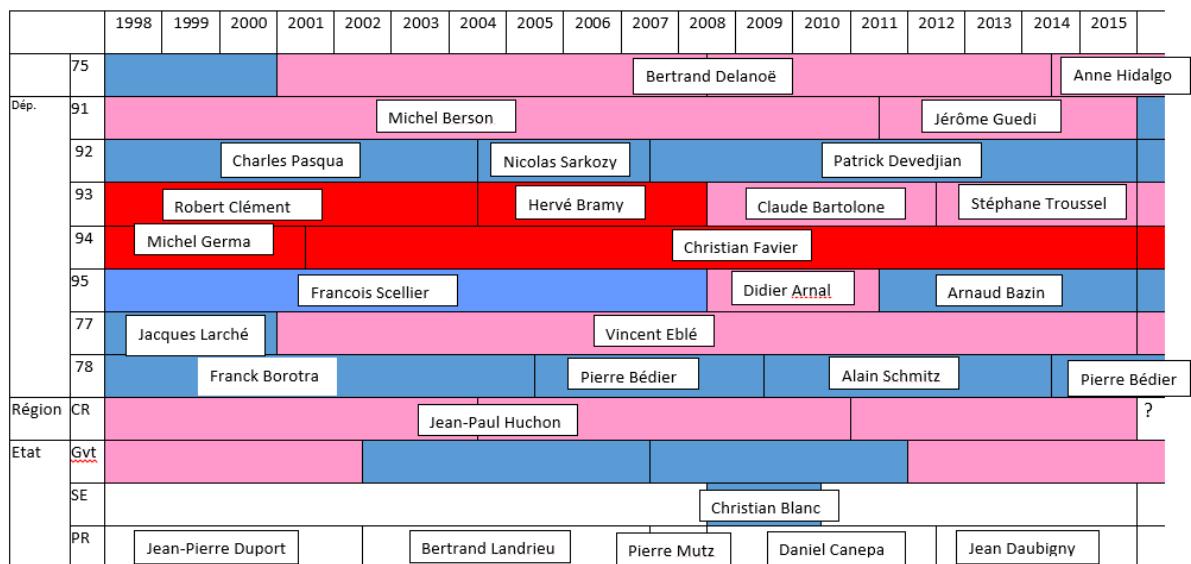
Sur le plan politique au sens de *politics*, la Région Ile-de-France est gouvernée par la droite jusqu’en 1998. C’est Michel Giraud, élu du Val-de-Marne qui préside le Conseil entre 1976 et 1998. Après deux premières assemblées élue au suffrage universel dès 1986¹⁰⁰, le Conseil bascule à gauche en 1998 lorsque la liste conduite par Jean-Paul Huchon remporte les élections. Avec un mode de scrutin à la proportionnelle sur une base départementale, le Conseil doit travailler à la constitution d’une majorité politique, suffisamment stable pour pouvoir conduire les affaires régionales. La majorité socialiste doit composer avec le groupe vert et le groupe communiste, au positionnement politique parfois divergent notamment en matière de transports et d’environnement, pour créer une « gauche plurielle », suivant le modèle gouvernemental de l’époque. Pour autant, le Président du Conseil régional tente de construire une voix régionale unifiée pour construire une légitimité régionale face aux départements, à la Ville de Paris et à l’Etat.

Le Conseil régional s’institutionnalise en effet dans un environnement institutionnel déjà complexe, marqué par de nombreuses institutions puissantes et autonomes, dans la mesure où il existe une proximité des élus locaux avec le pouvoir central¹⁰¹. Lorsque Mireille Ferri, vice-présidente du CRIF en charge de la révision du SDRIF (2004-2010), arrive dans la région au début des années 2000, elle est étonnée par cette situation inexistante dans d’autres régions du territoire : « *c'est le lieu où chaque maire peut se dire qu'il connaît quelqu'un au lieu du gouvernement. Ils ont donc tous l'impression qu'ils vont s'en sortir tout seuls* ». Cette situation de proximité avec le pouvoir central est un frein à la coopération entre élus locaux : « *ce raccourci institutionnel, c'est pour ça que la région est ingérable. Ils pensent tous qu'ils ont un grand frère qui va les aider. Ailleurs, les gens apprennent plus à compter sur les autres*¹⁰² ».

¹⁰⁰ 208 représentants sont élus selon un mode de scrutin à la proportionnelle sur une base départementale (avec prime majoritaire).

¹⁰¹ Pour l’institutionnalisation de la région Ile-de-France, voir (Zylberberg 1992).

¹⁰² Tous les propos cités dans ce paragraphe émanent de l’entretien avec Mireille Ferri, 24 mai 2011.

Tableau 8 - Exécutifs franciliens et nationaux et leur majorité politique (1998-2015)¹⁰³

Un Etat fortement interventionniste en Ile-de-France

Sur le plan des compétences, la décennie 2000 est la décennie de l'affirmation de la Région. Jusque-là, l'Etat joue en effet un rôle considérable par le biais de son préfet de région. En matière d'aménagement du territoire notamment, l'Etat impose ainsi le schéma directeur de 1994 aux élus locaux (Buchet de Neuilly 1997). L'ambition de ce SDRIF est d'empêcher l'étalement urbain dans la mesure où les problèmes de transport sont déjà importants et où la question environnementale commence à émerger (Lefèvre 2003).

La Région bénéficie tout d'abord de mesures de décentralisation, dont elle va se saisir pour tenter de développer une fonction « d'animation globale de la régulation territoriale métropolitaine » (Béhar et Estèbe 1999). Cette fonction d'animation de la régulation territoriale doit passer par la construction d'un projet pour le territoire régional, et ce faisant, quitter une logique de guichet pour une logique de projet. Elle doit ainsi associer et accompagner les opérateurs publics et parapublics qui officient

¹⁰³ Légende :

Bleu = RPR/UMP/Divers droite ; rose = Ps/Divers gauche ; rouge = PCF

CR = Conseil régional

Dép. = Départements

SE = Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale

PR = Préfet de région

pour la région. En matière d'aménagement du territoire, une première initiative lui permet de s'engager dans cette voie. Elle crée ainsi l'Agence régionale de développement en 2001 chargée du développement économique et social. Financée à 95% par le Conseil régional, cette agence établit un partenariat avec les chambres de commerce et d'industrie (CCI) et les départements et doit devenir un outil régional pour porter son ambition de manière autonome. Cette ambition se heurte pourtant aux CCI et à quelques départements (92 notamment) qui n'ont rien à gagner d'une émergence régionale dans ce domaine. Parallèlement, elle s'affirme dans la négociation des contrats de plan Etat-Région¹⁰⁴. Ces contrats sont des documents négociés entre l'Etat, par le biais du préfet de région et l'exécutif régional ; ils précisent les projets d'aménagement du territoire communs (cohésion sociale et territoriale, réseau routier, transports en commun, développement durable, compétitivité territoriale) sur lesquels vont porter les engagements financiers pour une durée de sept ans (2000-2006, 2007-2013). Enfin, la Région crée un Etablissement Public Foncier régional dans le cadre de sa politique du logement en 2007 qui doit là aussi lui permettre d'acquérir une capacité d'action sur son territoire : cet établissement public foncier (EPF) intervient sur la partie est du territoire francilien car les départements des Hauts-de-Seine, des Yvelines et du Val d'Oise, trois départements dirigés par la droite, n'y participent pas¹⁰⁵.

L'acquisition d'une légitimité technique et politique par la révision du SDRIF

Mais c'est véritablement par la procédure de révision du SDRIF que le CRIF gagne une légitimité technique et politique face aux autres collectivités locales en Ile-de-France¹⁰⁶. Il souhaite montrer sa capacité à devenir leader en matière de vision régionale, tout en agrégeant les positions des diverses institutions dans tous les territoires franciliens (est/ouest, petite couronne/grande couronne). La révision du SDRIF n'est pour autant pas perçue au départ comme un exercice aussi politique qu'elle

¹⁰⁴ Ces contrats de plan sont baptisés contrats de projet Etat-Région pour la période 2007-2013 avant de retrouver leur nom initial en 2013.

¹⁰⁵ Néanmoins, le décret 2015-525 du 12 mai 2015 supprime les EPF de ces trois départements en les incluant dans l'EPF régional à partir du 1^{er} janvier 2016.

¹⁰⁶ Néanmoins, cette légitimité ne s'ancre pas dans la mesure où l'Etat va anéantir l'ambition régionale en 2007 et surtout en 2008 avec la création d'un Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale, exactement sur les mêmes prérogatives que la Région.

ne l'est devenue. En effet, trois processus se sont additionnés pour donner au SDRIF une importance réellement stratégique pour le Conseil régional : la révision du SDRIF qui commence en 2005 dans un partenariat Etat/Région, l'initiative de coopération avec la Ville de Paris avec la Conférence métropolitaine en 2006 qui associe la Région, et enfin la politique gouvernementale en matière d'aménagement du territoire avec le Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale de 2008 à 2010. Ces trois processus sont intimement liés et on ne peut analyser la stratégie d'une institution sans référence au contexte comme nous l'avons vu dans la première partie.

La révision du SDRIF est donc perçue en 2004 comme un exercice plutôt technique et non pas politique (au sens de *politics*, des stratégies pour gagner et conserver le pouvoir). Certes, l'aménagement du territoire est un exercice politique puisqu'il construit des représentations du territoire et s'appuie sur des choix éminemment politiques (Lefebvre 1972; Deloye, in Gaxie (ed.) 1997).

Encadré 4 - Mireille Ferri, une élue verte en charge de la révision du SDRIF

L'expérience de Mireille Ferri qui devient en 2004 vice-présidente du Conseil régional en charge de l'aménagement du territoire est révélatrice de l'évolution du dossier SDRIF pour le Conseil régional. Elue verte des Pays-de-la-Loire spécialisée sur les questions d'aménagement, professeur d'histoire-géographie, elle n'est donc ni francilienne ni socialiste. De façon assez étonnante d'un point de vue politique, elle obtient pourtant une vice-présidence suite aux élections régionales de 2004, alors qu'elle vient d'arriver dans la région¹⁰⁷. Elle explique que c'est grâce à ses fonctions nationales en tant que porte-parole de la direction des Verts et parce que le sujet est considéré comme étant technique qu'elle obtient cette vice-présidence¹⁰⁸ :

« Mais c'est ma fonction nationale qui justifie la confiance pour ce poste. Je rajouterais quand même que ce poste-là n'est pas perçu immédiatement comme un poste aussi politique qu'il s'est révélé l'être. C'est-à-dire que d'une certaine façon je pense que la majorité socialiste pensait me déléguer une sorte de ministère technique, faire un document d'urbanisme. Après la procédure, la mise en place des débats autour, a

¹⁰⁷ Cette extériorité au territoire facilite d'ailleurs sa lecture des enjeux, dénuée de l'histoire des institutions : « *Après, après, après il y a sans doute un peu d'inconscience mais, très rapidement, découvrant la région comme si c'était un terrain abstrait, sans aucune implication affective, il y a des choses qui me paraissent évidentes et qui vont être difficile à imposer. Je ne pensais pas qu'elles susciteraient autant de réactions. Et puis il y a des batailles sur les mots* ».

¹⁰⁸ Entretien du 24 mai 2011.

fait que c'est devenu un exercice réellement politique. Mais peut-être qu'au départ il y a une légère ambiguïté aussi. »

Le président de région et son équipe se préparent à réviser le schéma directeur en pensant devoir élaborer un document d'expertise, et non pas en envisageant la portée politique du processus. Le SDRIF est en effet considéré en 2004 comme étant un document complexe, « *un truc assez techno auquel personne ne comprend rien* »¹⁰⁹. Confier cette tâche à une élue verte à l'avantage pour le Président de région de donner une place de vice-présidente à une élue verte, et en même temps de déléguer un sujet en phase avec les thématiques écologistes. Pour autant, ce choix ne se fait pas facilement dans la mesure où en 2004, les Verts commencent seulement à devenir influents au sein du Conseil régional. Les rapports de majorité commencent à s'ajuster, après six années de gouvernement régional à gauche. Le groupe socialiste et les vice-présidents s'inquiètent de ce processus de débat mis en place par Mireille Ferri et son équipe. Des tensions apparaissent entre les Verts et les socialistes sur l'ambition de la révision du SDRIF, sur le choix de la personnalité désignée pour conduire la procédure, sur le choix de la méthode, et enfin sur les choix d'aménagement. Certains élus socialistes (dont des maires de grandes villes socialistes) ont peur d'être soumis à des choix trop ambitieux qu'ils ne sont pas prêts à assumer. Comme le dit une membre du cabinet du président de région, le Grenelle de l'environnement n'est pas encore arrivé et les craintes contre « la marque des verts et d'un malthusianisme » sont vives. Elle-même ancienne fonctionnaire de l'Etat ayant travaillé à la DATAR, elle constate pourtant que les options discutées dans les débats sur le SDRIF s'inscrivent dans la vision technocratique du ministère de l'Equipement. Mais ce discours n'est pas encore partagé par les élus locaux : « *pour les politiques, quand vous expliquez qu'il ne faut pas trop urbaniser etc., à l'époque dans les collectivités, c'est que vous êtes une sorte de Khmer vert*¹¹⁰ ».

L'équipe de Mireille Ferri se lance malgré tout dans la procédure de révision de son schéma avec beaucoup d'ambition et d'énergie, en décidant de fédérer les acteurs du territoire francilien par un processus de consultation, et ainsi de se démarquer de l'épisode de révision du début des années 1990 où l'Etat impose son schéma aux élus

¹⁰⁹ Entretien avec Ariane Azema, 28 janvier 2011.

¹¹⁰ Entretien avec Ariane Azema, 28 janvier 2011.

locaux. Mais rapidement survient une première difficulté pour l'équipe en charge de la révision du schéma : le manque de personnel administratif qualifié pour ce faire.

Une insuffisance de ressources humaines

Forte de ces nouvelles compétences, la Région fait pourtant rapidement l'expérience de l'insuffisance de ses ressources humaines. Mireille Ferri explique que lorsqu'elle arrive en 2004, elle se rend compte que la région n'est pas préparée pour la révision, avec deux surprises. A la fin de la mandature précédente, a été mis en place un dispositif de révision du schéma : mais il est confié à l'IAU IDF, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme. La première surprise est que la région n'est donc pas équipée pour prendre en charge le processus de révision. La deuxième surprise est qu'il n'y a pas de cadrage politique sur la direction à donner à la révision : elle estime donc qu'elle a carte blanche. L'enjeu est alors de déterminer un calendrier pour que le processus soit terminé avant l'élection présidentielle de 2007 : cette échéance doit éviter de soumettre le processus d'élaboration du document aux querelles partisanes, dans une région où les élus locaux sont tous en lien avec le pouvoir central. La décision est prise dès le mois de juin 2004 de réviser le SDRIF par une délibération du Conseil régional.

Par ailleurs, les élus locaux n'ont pas eu le temps de s'approprier ces nouvelles compétences. La Région est jusque-là « *une toute petite structure qui a des moyens financiers importants, qui viennent à l'appui des projets des collectivités franciliennes*¹¹¹ », selon les mots du directeur de cabinet du président de région. Le Conseil régional s'appuie néanmoins sur un Institut de recherche qui lui est associé, l'IAU IDF : disposant d'experts du fonctionnement régional, l'IAU fournit des éléments de connaissance technique sur les aspects territoriaux, l'aménagement du territoire mais aussi sur les questions institutionnelles, éléments précieux pour élaborer un diagnostic et construire un projet politique cohérent pour le territoire.

Peu à peu, le processus de révision se met en place. Se crée une grande dynamique au sein de l'équipe chargée de la révision. Une chargée de mission SDRIF estime que l'énergie mise dans le processus de révision était tournée vers le désir de

¹¹¹ Entretien avec Jean-Michel Thornary, 25 mai 2011.

faire émerger la région comme acteur essentiel face à l'Etat : « *on savait qu'on n'avait pas les moyens, on savait qu'on n'avait pas les outils, on savait que tout allait être détricoté par l'État. Mais en même temps on y a cru, on s'est dit que c'était comme ça que la région allait vivre, qu'elle allait émerger. C'est donc vraiment David contre Goliath* ». Le choix est fait d'associer le plus largement possible les acteurs de l'aménagement du territoire, en essayant de mettre à distance les enjeux politiciens et stratégiques. Des centaines de documents ont été produits pour faire intervenir les élus.

Ce processus de révision associant largement les acteurs publics et privés, - « *Ce qu'on a gentiment appelé mon usine à gaz* » se souvient Mireille Ferri-, consiste à « *aller chercher très loin dans le focus territorial, c'est-à-dire aller chercher les communes, ne pas en rester au département et à l'État. Et deuxièmement, aller approcher la société civile très largement* ». La société civile est associée par le biais notamment du Conseil économique et social régional, le CESR. Les méthodes de travail issues de l'expérience politique en Pays-de-la-Loire font à nouveau surface où le Cesr constituait un véritable appui politique. En Ile-de-France, « *ils ont été d'un appui, d'une loyauté extraordinaire dans tout le processus, et même plus largement* », estime Mireille Ferri. Sont également associés à la procédure de révision le secteur associatif, les grandes entreprises, les syndicats régionaux. Mireille Ferri pense ce processus de révision comme un moyen de construire une négociation collective en vue d'obtenir un accord partagé en amont de la décision : « *c'est pas après-coup qu'on négocie les applications de projets qui ne sont jamais acceptés. Il faut faire le compromis avant. Je suis quelqu'un de grande culture de compromis* »¹¹². Pour le directeur de cabinet du président de région, « *le SDRIF (...), ça été un exercice de démocratie phénoménal* ». Les services régionaux se sont formés, étoffés pendant trois ans, environ 20 000 contributions de citoyens, d'associations, de syndicats ont été produites, des centaines de réunions ont été organisées dans toute l'Ile-de-France. On voyait alors :

« *Des élus qui partaient avec leur matériel, leur PowerPoint, et qui allaient expliquer devant cinq personnes dans un bled paumé des Yvelines ce que c'était que l'exercice, et comment on allait leur demander de participer à la construction de leur espace commun. Y compris dans le dernier des bleds de Seine-et-Marne, des Yvelines, ou du 10^e arrondissement. Un exercice phénoménal* »¹¹³.

¹¹² Entretien avec Mireille Ferri, 24 mai 2011.

¹¹³ Entretien avec Jean-Michel Thornary, 25 mai 2011.

Peu intéressé au départ, le Président du Conseil régional prend alors peu à peu conscience du potentiel politique de l'exercice en se passionnant pour la démarche : à la manière d'autres élus régionaux, il prend conscience que le SDRIF est un « *symptôme de la décentralisation* », qu'il permet de montrer comment la région peut prendre elle-même son avenir en main. Pour certains conseillers régionaux dont c'était le premier mandat, penser le SDRIF donne un sens à leur engagement politique. D'autant plus que l'entente est très bonne entre les élus et les services administratifs sur ces questions. Dans un élan messianique, « *on a pris notre bâton de pèlerin, on a traversé l'Île-de-France, mais on sentait vraiment que l'enjeu nous dépassait et qu'il fallait y aller* »¹¹⁴.

Mais dans ces travaux d'expertise, de formation, les élus sont bien souvent démunis par manque de connaissances. Le dossier se révèle d'une telle complexité que peu d'élus sont compétents techniquement.

« *C'est effarant, c'est tellement compliqué, il y a tellement d'acteurs... Un élu qui viendra tous les jours à la région ne peut pas savoir ce qui se passe. Nous on est dépassé par les enjeux. Aujourd'hui, je connais trois élus qui sont capables d'être très au point sur le Grand Paris. Moi je commence à ne plus comprendre grand-chose* »¹¹⁵.

Dans ce cadre, le poids des collaborateurs politiques est déterminant (Courty (ed.) 2005). Une chargée de mission en charge du SDRIF témoigne du pouvoir important qu'ont les collaborateurs politiques dans la prise de décision politique, dans la mesure où ils peuvent influencer très largement, voire convaincre, les élus qu'ils soutiennent. Elle explique combien en matière de périmètre, elle a pu proposer une position pleinement politique, qui ne s'appuyait pas sur des considérations techniques, et avoir été suivie : « *du coup, on est surchargé d'un pouvoir symbolique qui est très, que je trouve très compliqué à gérer. Donc il faut savoir bien rester à sa place* »¹¹⁶ ».

Mais la concertation, la négociation doit ensuite laisser place à la décision. Le projet n'est donc pas totalement consensuel puisqu'il reflète des choix politiques. Certains commentateurs ont critiqué le manque de choix, le manque de lisibilité, en arguant qu'à force de vouloir satisfaire tous les territoires et toutes les institutions, le projet ne marque pas assez de parti-pris.

¹¹⁴ Entretien avec Sarah Proust, 25 mai 2011.

¹¹⁵ Entretien avec Sarah Proust, 25 mai 2011.

¹¹⁶ Entretien avec Sarah Proust, 25 mai 2011.

Cette insuffisance proclamée en termes de ressources s'accentue avec l'acquisition par le Conseil régional de compétences en matière de transports publics à travers la gestion du Syndicat de transports d'Ile-de-France.

Des compétences en matière de transport : le STIF

En matière de transports, la Région Ile-de-France devient parallèlement gestionnaire du STIF. Ceci constitue un défi majeur, alors que les transports urbains se libéralisent (Merley 2009). La régionalisation du STIF doit permettre une certaine cohérence dans les choix d'aménagement alors que la Région devient également en charge de ses choix de planification stratégique. Pour autant, cette mise en cohérence des choix d'aménagement n'a rien d'évident alors que l'Etat reste présent dans la définition des choix. L'arrivée de la SGP comme maître d'œuvre du réseau de transports du *Grand Paris* en 2010 complique encore un peu plus la donne. Le STIF établit un plan transport, qui permet la désignation des exploitants dans le cadre d'un marché fermé à la concurrence. Mais la libéralisation des services publics de transports conduit à une modification de ce système¹¹⁷. Les relations entre le STIF et la SCNF sont maintenues dans la mesure où le chemin de fer est écarté des dispositions du règlement. Par contre, la RATP perd son monopole. Concernant les routes, le STIF conserve ses conventions avec les entreprises exploitantes jusqu'en 2011 puis s'ouvre à la concurrence (Merley 2009). La Région prend donc en charge la coordination des politiques de transports en Ile-de-France, en lien avec la définition des choix stratégiques dans le SDRIF. Ceci a un impact direct sur les ressources humaines : le directeur financier de la direction des transports en commun témoigne du nombre grandissant des commandes depuis 2007 alors que les moyens financiers et humains n'augmentent pas¹¹⁸. Les conséquences sur la densité de travail à assurer sont importantes.

¹¹⁷ Règlement n°1370/2007/CE, dit règlement « OSP » relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route

¹¹⁸ Entretien avec Emmanuel Hastings, 15 octobre 2010.

Peu à peu, les services administratifs s'adaptent donc aux enjeux politiques et à la gestion des nouvelles compétences, et transforment la Région en une collectivité de gestion¹¹⁹.

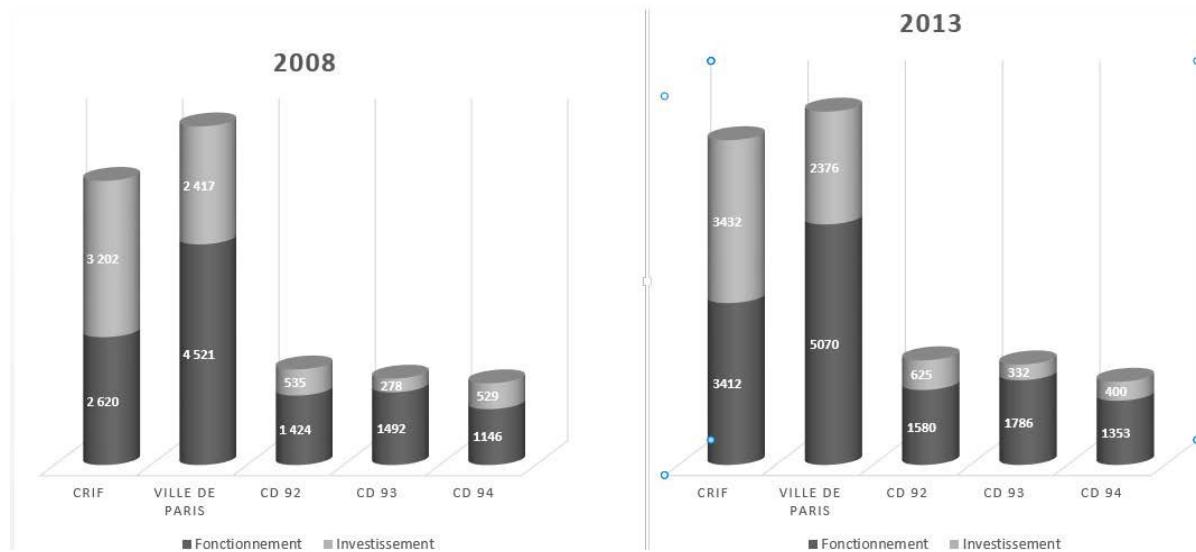
Des ressources financières limitées

Suite aux transferts de compétences sans compensation financière adéquate, la Région fait face à une insuffisance de moyens financiers pour prendre en charge les travaux nécessaires en matière de transports. Deux options sont alors envisageables : « *soit un renforcement de la logique de régionalisation du STIF avec la création de nouvelles ressources fiscales, soit une remise en cause de la logique de régionalisation avec la création d'un établissement public d'aménagement* » (Merley 2009). Le vote de la loi sur le *Grand Paris* et l'accord Etat/Région du 26 janvier 2011 viennent bouleverser la politique publique francilienne des transports : le financement du réseau de transport à construire et de la rénovation de l'existant est alors planifié.

Plus généralement, le Conseil régional dispose d'un budget relativement faible au regard des autres collectivités d'Ile-de-France. Les figures ci-dessous montrent les dépenses d'investissement et de fonctionnement de la Ville de Paris, du CRIF et des trois départements de la petite couronne. En montant total (Figure 8), les dépenses du CRIF sont légèrement inférieures à celle de la ville de Paris, en 2008 comme en 2013, tandis que la progression de son budget est supérieure à celle de Paris.

¹¹⁹ Entretien avec Jean-Michel Thornary, 25 mai 2011 : « *Nous ici on évolue depuis la décentralisation de 2004 : progressivement malheureusement on devient nous aussi un peu collectivité de gestion* ».

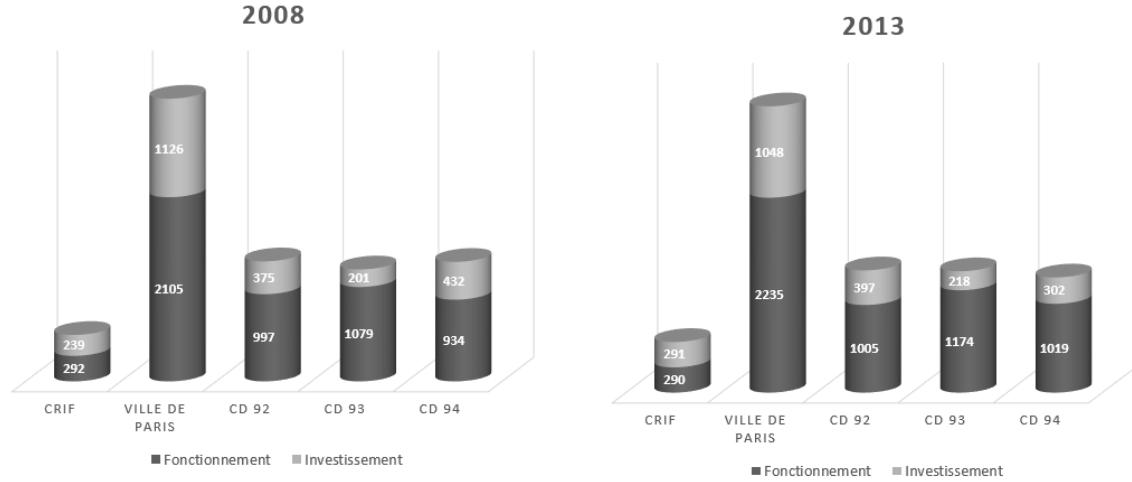
Figure 8 – Budgets de Paris, des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, et du Conseil régional Ile-de-France / Dépenses d’investissement et des charges de fonctionnement en millions d’euros¹²⁰



Le CRIF dispose cependant d'une capacité d'investissement supérieure à la ville de Paris, qui doit gérer de lourdes charges de fonctionnement (dont le ratio augmente de 2008 à 2013, alors que dans le même temps, le montant de l'investissement diminue). Une collaboratrice du président de région témoigne de la différence de personnel entre Paris et le CRIF (qui se répercute dans le montant des charges de fonctionnement), tandis que la capacité d'investissement s'accroît néanmoins à la région : « *Mes homologues, pour les mêmes sujets que je traitais, ils étaient huit au cabinet. C'est des services pléthoriques. Nous on est petits, on est tout petits, en termes de ressources humaines. On est déjà beaucoup plus à la hauteur en capacité d'investissement* ». Concernant cette fois les dépenses en euros par habitant (Figure 9), la différence est beaucoup plus forte dans la mesure où la région Ile-de-France a 12 millions d'habitants et la Ville de Paris 2 millions.

¹²⁰ Source : tableau effectué par l'auteure. Données : DGCL - Comptes individuels des collectivités territoriales.

Figure 9 - Budgets de Paris, des départements des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, et du Conseil régional Ile-de-France / Dépenses d'investissement et des charges de fonctionnement en millions d'euros



Le budget du CRIF, le plus important des pays européens (Pasquier 2004), reste donc inférieur à celui de la Ville de Paris en volume, et la différence est encore plus criante en terme de budget par habitant.

2) « *Le Grand Paris, c'est la Région* » : un récit sur le territoire conciliant plusieurs logiques territoriales

C'est donc dans le cadre de la révision du SDRIF que la question du *Grand Paris* émerge progressivement au Conseil régional. La région tente dans un premier temps d'ignorer le sujet du *Grand Paris*, occupée à réviser le SDRIF et à gérer ses nouveaux transferts de compétences. Face au discours sur le changement d'échelle métropolitaine, elle ne va avoir de cesse de rappeler que la région correspond à l'aire urbaine/métropolitaine de Paris et qu'elle est la bonne échelle pour prendre en charge et coordonner les politiques d'aménagement du territoire, de transport, de développement économique et de logement. Son discours ignore au départ totalement le *Grand Paris*, qui n'est d'ailleurs pas formellement intégré dans l'organigramme dans

un premier temps. Celui-ci va être rattaché à l'équipe en charge de la révision du SDRIF. La structure administrative évolue entre 2005 et 2008 : d'une équipe « mission SDRIF » rattachée à la direction de l'administration du territoire (directeur général adjoint chargé du développement durable) avec un lien quasi-direct au cabinet du président, on passe à une véritable direction de la planification régionale et du SDRIF en 2008. Devant cesser d'en faire un non sujet, la région est obligée de prendre en compte le débat et de se positionner dans les diverses controverses. Mais elle doit d'abord penser un projet politique pour son territoire et penser l'équilibre entre des espaces très diversifiés.

En effet, les conseils généraux ont pour fonction traditionnelle la promotion de l'équilibre et de l'harmonie des territoires (Béhar et Estèbe 1999). La région Ile-de-France doit arbitrer entre des intérêts différenciés : entre d'une part la partie fortement urbanisée (la petite couronne) et les marges rurales (en grande couronne), ainsi qu'entre l'ouest et l'est de son territoire d'autre part. L'enjeu est d'arriver à créer un projet et une identité régionale en alliant voire en réconciliant les différentes parties du territoire. Un conflit entre la petite couronne et la grande couronne naît de l'étalement urbain, ou plutôt de tout ce qui provoque et induit cet étalement : logements trop chers dans la zone dense et politiques attractives des villes de la grande couronne qui favorise l'étalement urbain, politiques de transports en commun plutôt ciblées sur la zone dense contribuant à accentuer la dépendance à la voiture en grande couronne, concurrence pour les ressources qui contribue à l'étalement urbain (Ronai 2007). Un conflit existe également entre l'est plus pauvre et l'ouest plus riche. L'Etat choisit donc depuis les années 1980 de rééquilibrer le territoire régional en créant notamment la ville nouvelle de Marne la Vallée (avec l'Université Paris Descartes et plusieurs écoles, Disneyland) (*Ibid.*). Mais le rattrapage n'est pas effectif, que ce soit au niveau économique ou au niveau social, et cette ambition reste forte pour les élus locaux de l'est francilien. Plusieurs EPCI se créent pour développer des politiques ambitieuses : c'est le cas de Plaine Commune au nord de Paris¹²¹, mais aussi de l'ACTEP est créé en 2002 avec 21 communes de l'est parisien avec comme objectif de porter la voix de ce territoire. C'est un objectif important pour le Conseil régional que de réussir à « consolider sa nouvelle légitimité par son rôle fédérateur » en pensant un développement équilibré entre petite et grande couronne (*Ibid.*). La révision du SDRIF

¹²¹ Voir le chapitre 2.

est l'occasion de proposer une carte de l'espace régional qui prend en compte ces conflits territoriaux. Mais ceux-ci se doublent de conflits politiques dans la mesure où les départements de l'ouest parisien et du nord sont à droite, tandis que Paris et les départements du sud et de l'est sont à gauche (voir la Figure 10, p.331).

Le directeur de cabinet du président de région explique alors la façon dont la carte a été élaborée avec chacun des maires et dont le SDRIF n'a pas été voté par l'opposition de droite en septembre 2008 :

« C'est la carte, de l'utilisation des espaces, avec des pastilles qui correspondent à des zones d'habitation, de 1500 personnes, quelque chose comme ça, qu'on déplaçait dans les communes, un exercice d'amendement ici dans l'hémicycle, avec le maire de Trifouilly les oies qui avait fait passer un amendement avec le maire UMP, PS (...) A ce moment-là, il y avait dix groupes politiques dans l'assemblée. L'UMP a voté contre. Parce que l'UMP pouvait pas voter pour. Pour autant les demandes qui étaient portées par l'UMP de modification de l'utilisation des espaces dans des communes UMP avaient été prises en compte. Et donc le front d'urbanisation, le nombre de pastilles, la zone d'activités économiques, le franchissement de la Seine, de la Marne, ça avait fait l'objet de discussions avec l'intégralité des 1280 communes d'Île-de-France. Voilà¹²². »

Alors que la grande couronne n'est pas prise en charge politiquement, le CRIF décide de mettre l'accent sur la ruralité en Ile-de-France. Il crée par ailleurs des contrats régionaux avec les collectivités territoriales.

Les « patates de Mireille » : développement en faisceaux jusque dans le bassin parisien

Lors du processus de révision du SDRIF, l'équipe de Mireille Ferri propose d'organiser des débats selon une double entrée, thématique et territoriale : des débats sont d'abord organisés sur les enjeux d'action publique sectoriels, mais très vite d'autres portent sur les territoires. Il faut dès lors choisir sur quels territoires vont porter les débats, en sortant des logiques classiques du polycentrisme et du concentrisme. C'est une approche par faisceaux qui est privilégiée, avec Paris au centre. C'est ce schéma qui a été surnommé « les patates de Mireille » (avant la « marguerite » de Patrick Braouezec) : des enjeux territoriaux sont identifiés, selon des lignes floues ne correspondant pas au découpage politico-administratif (un enjeu Seine-et-Marne, un

¹²² Entretien avec Jean-Michel Thornary, 25 mai 2011.

enjeu régional grand-est, etc...). D'où la lutte sur la lecture du territoire : Paris doit-il être considéré comme un territoire en tant que tel ou faut-il le découper pour le mettre en lien avec les territoires de banlieue qui lui sont proches ? Les élus parisiens n'acceptent pas cette lecture qui nie sa spécificité. L'adjoint socialiste au maire de Paris chargé des Finances, du Développement économique et de l'Emploi Christian Sautter dénonce un modèle polycentrique défendu par les territoires riches, principalement de droite, désirant éviter la péréquation :

« Une fois, j'ai été, j'ai eu une discussion (...) dans le bureau de Christian Sautter. Je pensais que c'était un tête-à-tête. En fait ils étaient sept dans le bureau. Il a fini debout : « ce que tu veux faire, c'est Sarkoland : laisser les riches entre eux et laisser les pauvres entre eux ». Moi, j'ai juste dit : « je veux faire des lieux de débats »¹²³.

Après quelques débats organisés à Créteil ou encore Bobigny dans cette logique de faisceaux, Paris est finalement considéré comme un espace territorial en propre.

« Paris a très mal vécu tout ce... Il y avait cette impression que Paris en tant que tel n'existant pas. Mais pourtant Dieu sait s'ils étaient présents dans les négociations. En particulier lorsqu'il a fallu rentrer dans le dur sur combien chacun se prend-t-il de la charge de construction de logements neufs. Paris a très bien su défendre ses intérêts. Donc il y avait comme sa sœur de tension, parce qu'on renversait le regard, c'était la région, la grande région, la région en tant que territoire, la région même en tant que passant, avec l'association des grandes villes du Bassin parisien et en créant la C8, c'est-à-dire la C8, la coordination du conseil régional Île-de-France avec les sept autres. On renversait c'est-à-dire, on renversait, le grand territoire gérait toutes ces contradictions, y compris la contradiction avec Paris, c'est-à-dire cette zone extrêmement riche, extrêmement dense en richesse, en capital intellectuel ».

Ces faisceaux se prolongent au-delà du territoire régional, jusque dans le bassin parisien. L'idée défendue par l'équipe de Mireille Ferri est donc qu'il existe des « communautés de destin » dans la mesure où les individus s'approprient un certain territoire mais pas l'ensemble du territoire régional. Il faut réfléchir à l'articulation des acteurs publics et privés au sein de ces grands faisceaux allant du centre de Paris vers l'extérieur du territoire régional. Les collectivités territoriales voisines de l'Ile-de-France, de façon semblable à Paris avec les communes voisines, regrettent les « externalités négatives » nées de la proximité à la région-capitale. Mireille Ferri relate la façon dont le président de la Région Picardie lui décrit ces « externalités négatives » : c'est « très sympathique d'habiter à côté de la région parisienne, voyez-

¹²³ Entretien avec Mireille Ferri, 24 mai 2011.

vous. Quand il y a du boulot à Paris, en région parisienne, charge à nous, les voisins, d'organiser les transports, pour que nos habitants puissent accéder à vos zones d'emploi. Nous on paye les logements et les transports. Et quand il y a du chômage, nous on paye en plus les droits sociaux. Nous on adore habiter à côté de chez vous. Vous avez le beurre et l'argent du beurre »¹²⁴. Certains débats sur le SDRIF sont donc organisés en dehors de la région. Mais rapidement, certains experts, comme Laurent Davezies, critiquent cette posture pour deux raisons : la répartition de la construction de logement et les transports ne peut s'appuyer sur un système de mutualisation des coûts car il n'en existe pas, et de deuxièmement car la dispersion de l'emploi risque de casser la dynamique métropolitaine.

Dans ce contexte de réflexion sur l'aménagement de l'Ile-de-France, la relation aux équipes d'architectes de la consultation internationale de 2008 bascule. Dans un premier temps, les architectes jugent la Région assez « ringarde » car Mireille Ferri déclare que le schéma directeur « *n'aura pas d'ambition d'un grand geste lyrique d'écriture, il aura l'humilité de partir de ce qui existe* ». Avec l'idée de faire un schéma révisable tous les deux ans. Les architectes évoluent peu à peu à partir de 2009 en considérant que la vision régionale est intéressante, tandis que l'action gouvernementale les déçoit¹²⁵ (tribune de Jean Nouvel). Les logiques d'alliances sont extrêmement ténues et des équilibres peuvent se retourner. Le front architectes/Etat contre la Région laisse place à un rapprochement des visions régionales et des architectes¹²⁶.

Une identité en construction grâce au SDRIF

¹²⁴ Entretien avec Mireille Ferri, 24 mai 2011.

¹²⁵ Lire à ce propos la tribune de Jean Nouvel qui dénonce le projet urbain du Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale, élaboré sans tenir compte des travaux des dix équipes pluridisciplinaires. Il invite à créer un Atelier du Grand Paris qui regrouperait tous les acteurs principaux impliqués dans les débats sur l'aménagement du territoire, et notamment le Conseil régional : « *Il faut créer d'urgence un atelier du Grand Paris où l'Etat, la région, la Ville de Paris et les collectivités locales désigneront des représentants qui, informés par les équipes auteurs des propositions et par les ateliers d'urbanisme de la ville de Paris et de la région, identifieront les propositions à retenir en vérifiant leur comptabilité et leur faisabilité. Car, vous l'avez compris, logiquement, les propositions formulées et étudiées séparément sont contradictoires et tout aussi logiquement, en démocratie, les experts proposent et les politiques disposent* ».

« Le projet du Grand Paris est menacé de s'enliser dans la confusion, par Jean Nouvel », *Le Monde*, 20 octobre 2010.

¹²⁶ Mireille Ferri devient d'ailleurs en 2014 directrice générale de l'AIGP, Atelier qui rassemble les équipes d'architectes, tandis que Pierre Mansat en est le président.

L’élaboration d’une vision du territoire régional fait l’objet d’un accord entre les Verts, les socialistes et les communistes. L’objectif de densification s’est établi dans un compromis entre les exigences environnementales du parti écologiste et les exigences en termes de développement économique des socialistes :

« On s'est tout de suite mis d'accord sur la nécessité de trouver un équilibre entre, heu, entre le vert et le rouge en caricaturant. Entre ce qui est nécessaire, entre les espaces qui sont nécessaires à la vie et à la vie économique, et les espaces qui sont nécessaires à la respiration, à la protection de l'environnement, de la nature, enfin à tout ce qui fait que aujourd'hui que à mon sens la région Île-de-France est une région beaucoup plus équilibrée qu'on le croit, et qui justifie la présence au sein de la région de départements tels que la Seine-et-Marne ».

La Seine-et-Marne, département le plus rural de la région, constitue en effet la moitié du territoire régional. Pour les élus régionaux, l’équilibre de la Région Ile-de-France repose sur cet équilibre entre la ruralité et l’urbanité, essentielle à la métropole¹²⁷.

Pour autant, cette définition de l’équilibre et de la cohérence régionale ne s’est pas faite sans conflits politiques. Des choix techniquement intéressants doivent faire l’objet d’un débat politique, et les élus doivent s’approprier les enjeux du débat. Une chargée de mission du Conseil régional raconte comment, en matière d’objectifs en construction de logements en lien avec la densité déjà existante, il a fallu à Nanterre, ville communiste, prendre en compte le ressenti des habitants, quand bien même les chiffres disaient autre chose¹²⁸ :

« On a beaucoup blindé autour de Nanterre et en gros sur les communes limitrophes. Les élus de Nanterre sont venus nous voir en me disant : « vous êtes fous, Nanterre a déjà une ville super dense. Et en fait, à force de travailler, autour d'une table (on a passé je ne sais pas combien d'heures à Nanterre sur ces questions-là), on s'est rendu compte qu'à Nanterre il y avait une densité vécue, mais pas une densité réelle. Donc les gens qui vivent à Nanterre ont l'impression d'être dans une densité extrêmement forte, sauf qu'en termes d'habitat c'est une densité extrêmement faible. Donc il a fallu expliquer ça ».

¹²⁷ Pour le directeur de cabinet du président de région : « La Seine-et-Marne et ses équilibres naturels, le Val-d’Oise et ses espaces naturels sont nécessaires à la respiration de Paris et de la petite couronne, et d’une vie équilibrée dans laquelle on peut imaginer un réseau de transport irriguant cet ensemble, et faire de cet ensemble un ensemble cohérent ».

¹²⁸ Entretien avec Sarah Proust, 25 mai 2011.

De même, il faut expliquer aux techniciens qu'il ne suffit pas d'établir des objectifs de construction de logement correspondant à une analyse désincarnée du territoire, mais qu'il faut prendre en compte les ressentis des habitants, la densité vécue. Donc l'équipe chargée de la révision du SDRIF fait l'interface entre les élus locaux et les techniciens. Les négociations sur l'objectif de densité à atteindre ont finalement abouti après trois années de débat, à arrêter une solution qui convienne à tous.

Avec la révision du SDRIF, la Région prend peu à peu conscience de la portée symbolique, stratégique et politique de la procédure. En se construisant une capacité de réflexion et de conceptualisation plus forte, la région se renforce et obtient une légitimité¹²⁹.

§3. Un leadership régional contrarié en matière d'aménagement du territoire et la nécessité de la coopération

Le débat sur le *Grand Paris* se trouve au cœur de trois processus cumulé : le processus d'affirmation de la Région Ile-de-France comme acteur de l'aménagement avec la révision du SDRIF, l'initiative de coopération entre élus locaux de la Ville-de-Paris et la prise en main par l'Etat de l'élaboration d'un projet stratégique en Ile-de-France. La Région Ile-de-France, qui aspire à être le pilote en matière d'aménagement du territoire, est « le cousin de Province » de la Ville de Paris, dont elle a du mal à se démarquer. Seront tout d'abord analysées les logiques d'identification de la Région vis-à-vis de Paris dont les relations sont ambiguës (1). Nous verrons ensuite comment la lutte pour le leadership entre la Région et l'Etat conduit à une capacité d'action encadrée de la Région, dans une logique de partenariat (2).

1) Des logiques d'identification vis-à-vis de Paris

Paris, capitale de la France, et ville puissante dans bien des domaines, est une force d'attraction pour l'ensemble du territoire francilien. De par son histoire, son statut

¹²⁹ « Dans les trois années qui précédait (2007), la région a acquis une légitimité : tout le travail qu'on a fait avec les collectivités, dans la méthodologie mise en place pour la révision du schéma. En gros les collectivités se sont dit : « tiens c'est intéressant ». Entretien avec Sarah Proust, 25 mai 2011.

de capitale et son prestige, elle constitue un référent indépassable pour le CRIF, collectivité jeune et peu légitime.

La ville de Paris comme miroir

Depuis cinq siècles, Paris a su évoluer en se transformant et en restant ainsi « propice à l'éclosion de nouvelles idées et à l'épanouissement de changements économiques et sociaux » (Gilli 2014, p. 31-33). La ville a ainsi pu conserver son rôle de capitale mondiale où se concentrent les pouvoirs, le prestige, les honneurs et les richesses, ce qui est une des spécificités des capitales (Wallerstein 1980)¹³⁰. La capitale¹³¹, dont la racine latine est *caput* qui signifie *tête*, est une notion provenant de l'autorité du roi qui se manifeste par un signe de tête. L'autorité est ainsi attachée à une personne et se déplace avec elle : le lieu dans lequel se manifeste l'acte d'autorité est en quelque sorte accidentel et peut être changé facilement, le pouvoir politique étant beaucoup plus mobile que les fonctions économiques (Raffestin Claude, in *Ibid.*, p. 7-29). Ce n'est qu'historiquement que cette autorité s'est institutionnalisée dans une ville et que la ville, au sens territorial, est devenue symbolique de cette autorité : la capitale est dès lors assimilée à une ville. Si la capitale est devenue avant tout un lieu et non plus une personne, Claude Raffestin estime qu'il ne faut pas oublier que cette origine de la capitale perdure « *sous des formes rémanentes à travers l'histoire* ». L'acteur titulaire de ce rôle de capitale ainsi que la sémiosphère qui lui est corrélée vont faire l'objet d'une traduction dans une structure morphologique, d'une « *composition à travers une mise en scène* » (arrangement urbain, arrangement spatial). Pour Claude Raffestin, la capitale a un « *rôle fondamental de donatrice de sens* » à travers la sémiosphère qu'elle matérialise (Raffestin, in John Taylor, Lengellé et Andrew 1993, p. 16).

D'où l'intérêt du politiste pour les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme qui sont révélatrices de cette sémiosphère dont la capitale se fait l'écho. La capitale, considérée comme un pouvoir et comme une ville, est bien une institution.

¹³⁰ A l'instar de Pékin, Istanbul ou encore Kyoto, Paris a su conserver son statut de capitale mondiale à travers les siècles. Elle est, en Europe la plus ancienne des capitales. Il rappelle que plusieurs villes, comme Cordoue, Carthage ou encore Angkor, ont joué un rôle central dans le monde avant de décliner.

¹³¹ L'expression elliptique, qui vient du latin *capitalis* dont la racine est *caput* qui signifie *tête*, est utilisée à partir du 17^{ème} siècle (alors qu'on parle de *ville capitale* dès le 15^{ème}).

A la suite d'Adrien Fauve, qui reprend un principe de Françoise Choay, nous estimons que les monuments participent bien de l'institutionnalisation des sociétés (Fauve 2013, p. 77). Les capitales, par leurs monuments et leurs choix d'urbanisation, permettent de rendre compte des valeurs politiques dominantes d'un pays dans la plupart des capitales, ainsi que le constate John Meisel (Meisel John, in John Taylor, Lengellé et Andrew 1993, p. 3)¹³². Pour autant, il nous paraît questionable d'aller jusqu'à affirmer que « *les capitales pourraient en effet se classer parmi les institutions les plus importantes dont dispose une culture* » et qu'« *il y a peu de raison de penser que leur rôle serait vraiment différent dans un monde « planétaire »* » comme le font les coordinateurs de l'ouvrage de 1993 déjà mentionné sur les capitales (Introduction, in *Ibid.*, p. XV). L'exemple parisien semble montrer au contraire que la notion de capitale se banalise : de ville-capitale, on passe à région-capitale. Alors-même qu'aucune institution étatique n'est présente sur le territoire « extra-muros » : la ville-capitale est en effet le centre politique du pays où se concentrent toutes les institutions de l'Etat central.

Paris a un rôle important pour l'Etat puisque la ville symbolise la construction nationale. Deux fonctions, qui sont au cœur de ce lien entre la capitale et la construction nationale, sont attribuées à la capitale (Renaudie 2008). Tout d'abord, la capitale est le symbole de l'unité nationale et à ce titre incarne l'Etat (au même titre que le drapeau ou l'hymne national) : c'est le lieu où s'élaborent les politiques publiques nationales (de la mise sur agenda à la décision), le lieu du pouvoir ; c'est le lieu de consolidation de l'unité nationale (un choix stratégique est opéré lorsqu'est créée une nouvelle capitale, comme Brasilia en 1958, ou Astana dans les années 2000). La capitale est également le centre de l'activité diplomatique et donc le lieu privilégié d'ouverture d'un régime politique vers le monde. Paris, capitale multifonctionnelle de l'Etat-nation France a aussi été la capitale d'un Empire colonial lui assurant un rôle diplomatique important dans le monde. Christian Lefèvre explique de façon intéressante comment cette histoire coloniale a conduit à un sentiment d'arrogance des élites économiques et politiques françaises. Il rappelle que ceci a laissé des traces dans la façon dont la classe politique, au niveau national mais aussi au niveau local, se représente Paris et son rôle dans le pays et dans le monde. Il écrit ainsi (Lefèvre, 2011, p.155) :

¹³² Il estime ainsi que les capitales sont « *an important index to the dominant political values of their countries* ».

“As the capital of the French colonial empire, Paris has played a powerful role at the international level. This has considerably structured the feelings the political and economic elites have of its status – that is, a de facto and de jure world city. As an example, the mayors of Paris have always chaired the international Association of French-speaking Cities, whose membership of about 150 cities goes well beyond the French-speaking countries (e.g., Cairo, Sofia, and Tbilissi are members). For many, Paris does not compete with the world because it has no need to compete; the world has always come to Paris. In a certain way, Paris has conquered the world. In the globalization era, this arrogance and self-confidence may be an obstacle to the continuation of such an international status”.

La Ville de Paris, sûre de son prestige et de sa puissance en France et dans le monde, décide pourtant de s’ouvrir à la coopération avec les collectivités locales voisines comme nous l’avons vu. De référent indépassable pour la région Ile-de-France, elle devient un partenaire dans un jeu qui, en demeurant malgré tout inégal, voit la région émerger dans la décennie 2000.

Une relation ambivalente à Paris

Forte de ces nouvelles compétences mais freinée par des ressources financières limitées, la Région Ile-de-France souhaite affirmer son rôle sur le territoire francilien. Mais cette ambition est freinée par une relation très ambivalente à Paris.

Mobilisée par la révision du SDRIF et aveuglée par son ambition de leadership, elle ne veut pas voir émerger une structure de coopération à l’échelle métropolitaine qui aurait son mot à dire dans ses domaines de compétences : aménagement du territoire, développement économique, réduction des inégalités territoriale, logement. Alors qu’elle peine à s’affirmer comme pilote en matière d’aménagement du territoire, une métropole viendrait compliquer d’autant plus sa tâche. Pourtant, la révision du SDRIF et les débats sur le *Grand Paris* se sont rapidement mélangés. Le Conseil régional s’oppose fermement à l’émergence d’un échelon métropolitain, en raison de la concurrence en termes de compétences.

Cette crainte de la Région contre une émergence métropolitaine s’appuie également sur le fait que la dynamique métropolitaine qui touche toutes les capitales est plutôt favorable aux métropoles : les rapports de force géopolitiques sont nettement en faveur des métropoles (article de Daniel Béhar dans (Pasquier et Lemouzy (eds.) 2013). Les relations entre métropoles et régions sont souvent complexes et

conflictuelles, et la métropolisation juridique et politique en marche s'oppose au processus d'affirmation des régions¹³³. Pour autant, la région devient le niveau pertinent pour une « mise en système » des multiples niveaux d'action publique impliquée dans l'action publique métropolitaine. En d'autres termes, elle pourrait « développer une fonction à la fois indispensable et en jachère : métropoliser l'action publique », comme l'écrit Daniel Béhar. Il invite en effet à distinguer deux dimensions des régions et des métropoles : les considérer d'une part comme des constructions politiques et d'autre part comme des opérateurs de politiques publiques (Béhar, dans *Ibid.*, p. 46) :¹³⁴ l'hypothèse de Daniel Béhar est que sur le plan de la coordination de l'action publique, la région a un rôle à jouer, même si le processus de métropolisation (compris comme étant indépendant de la région) semble irréversible¹³⁴. Qu'en est-il en Ile-de-France ?

Le SDRIF permet au Conseil régional de construire une vision de son territoire, en associant peu à peu ses élus, et en formant les collaborateurs. D'où la difficulté d'un point de vue cognitif à intégrer le processus parisien de coopération, dont le schéma de représentation ne correspond pas au schéma régional. Le directeur de cabinet du président de région l'exprime ainsi :

« Alors, et pourquoi tout ceci est extrêmement, enfin, comment dire, et tout ceci est d'autant plus important que dès 2004 on a lancé la réflexion sur le SDRIF ici. Nous on est en train d'imaginer l'avenir de la région, dans sa complexité et dans sa complétude. C'est-à-dire avec une zone urbanisée, avec une ceinture verte, avec des activités industrielles, avec des activités tertiaires, avec des activités agricoles. C'est l'ensemble sur lequel on raisonne, c'est cet ensemble-là qui est susceptible d'être remis en cause par la naissance d'une entité organisée qui serait limitée à tout ou partie de la zone urbanisée¹³⁵.

Lorsque la Ville de Paris lance sa démarche de coopération, le Conseil régional passe donc d'une non-prise en compte du sujet, à une attention forcée. Les positionnements au sein du cabinet du Président du Conseil régional sont d'ailleurs contrastés sur la stratégie à adopter sur la question du *Grand Paris* et la position à

¹³³ Voir sur ce sujet le n°96 de la revue *Pouvoirs locaux* qui se penche sur l'articulation entre les régions et les métropoles (Pasquier et Lemouzy (eds.) 2013).

¹³⁴ Il conclut l'article par un vœu : « Entre espace métropolitain et processus de métropolisation, entre pertinences absolue et relative, entre logique de complémentarité et logique de mise en système, ce sont des formes d'interpellation réciproque entre régions et métropoles qui seront nécessaires et qui pourraient davantage politiser la scène territoriale. En espérant qu'en regard de ce défi, les métropoles ne céderont rien à la tentation hégémonique ! » (p.47).

¹³⁵ Entretien avec Jean-Michel Thornary, 25 mai 2011.

affirmer vis-à-vis de la démarche parisienne. La « question parisienne », comme le formule à front renversé une collaboratrice du président de région, impose rapidement de choisir une ligne de conduite¹³⁶. On trouve au sein du Conseil régional, au sein du cabinet de Jean-Paul Huchon, mais aussi au-delà, une attitude assez anti-parisienne, dans la suspicion plus que l'animosité : « *souvent quand je voyais mes collègues du cabinet de Paris, je leur disais : « bon on est un peu des cousins de Province, avec nos gros sabots », voilà. Très grand hégémonisme parisien* »¹³⁷. Elle précise : « *Donc y'a ça, y'a l'espèce de ressenti régional, que Paris est tout puissant, Paris va nous bouffer* ».

La région a des difficultés à créer une identité régionale propre qui ne soit pas directement assimilable à Paris intra-muros. L'affirmation de cette identité régionale passe tout d'abord par son identité visuelle. Son logo évolue ainsi à deux reprises dans la décennie 2000¹³⁸.

Figure 10 - Evolution du logo du Conseil régional d'Ile-de-France

Jusqu'en 2000	De 2000 à 2005	De 2005 à 2011	De 2011-2015
			

En 2000, le logo du CRIF devient un rond bleu symbolisant le territoire régional, fort de ses huit départements représentés par une étoile ocre à huit branches. En 2005,

¹³⁶ Entretien avec Ariane Azema, 28 janvier 2011.

¹³⁷ Entretien avec Ariane Azema, 28 janvier 2011.

¹³⁸ En novembre 2013, le Conseil régional lance une marque « Paris Région, source d'inspiration », conçue pour donner une identité forte et une visibilité de la région à l'international. Le logo représente des faisceaux de toutes les couleurs pour les départements franciliens, avec la tour Eiffel au centre. Le montant de 400 000 euros nécessaire pour cette opération de communication, semblable à celui d'autres régions ayant décidé d'adopter une telle marque comme la Bretagne en 2011, est critiqué par l'opposition régionale, et s'inscrit dans la dénonciation des dérives des frais de communication du Conseil régional.

alors que la région est en pleine élaboration de son schéma directeur, elle choisit un nouveau logo, plus simple et plus marquant. On passe de deux à une couleur : un rouge vif. Le principe de l'étoile à huit branches est repris. En 2011, le logo s'enrichit du slogan « demain s'invente ici », alors que le système d'acteurs de l'aménagement est en plein bouleversement et de grands projets urbains sont en préparation (réseau de transport du *Grand Paris* avec un budget prévu d'environ 30 milliards d'euros, aménagement de Saclay, etc.)¹³⁹.

La recherche d'une identité francilienne se fait donc « contre » Paris, autant qu'elle se sert de Paris. La difficulté à exister face à Paris est très paradoxale. Comme l'écrit Simon Ronai, « *il est encore plus étrange que la Région « Ile de France », qui pour les visiteurs du monde entier est totalement assimilée à Paris, épouse ces querelles et cherche à se doter à son tour d'une identité propre pour exister à côté, voire contre Paris alors que toutes les études, notamment celle du comité régional du tourisme, montrent la vanité de cette perspective* » (Ronai 2007). Le discours du Conseil régional consiste à ignorer délibérément les lectures du territoire alternatives à la sienne¹⁴⁰ : il défend ainsi le discours sur l'importance de prendre en compte l'échelle métropolitaine, puisque dans sa conception la métropole, c'est la région. Il s'agit de produire du consensus : elle « se veut une machine à produire du consensus » pour reprendre les mots de Simon Ronai (*Ibid.*). D'où le problème fondamental du Conseil régional : réussir à agréger toutes les demandes émanant du territoire, construire un consensus sur le projet à mettre en œuvre, et ainsi éviter au maximum les questions conflictuelles.

C'est pourquoi le rapport à Paris est si ambigu : à la fois dans la logique de partenariat, et en même temps dans une logique de fascination-répulsion. La concurrence entre la Région Ile-de-France avec Paris est un élément important dans la compréhension des enjeux du débat. Les élus et fonctionnaires du Conseil régional sont obnubilés par la Ville de Paris. En associant la Région à toutes ses démarches de coopération dès 2001, la Ville de Paris joue habilement la recherche du consensus, même si la Région ne participe qu'à reculons aux débats jusqu'en 2007. Les positions de l'équipe du président du CRIF sur la réponse à donner à cette démarche de

¹³⁹ Les dépenses du Conseil régional en matière de communication, croissantes sur la décennie, font l'objet de critiques acerbes de l'opposition.

¹⁴⁰ Voir le tableau présentant les différentes échelles possibles dans la première section de ce chapitre.

coopération sont en conflit. Pour la Région, si une coopération doit se créer à une autre échelle que la sienne, il faut alors qu'elle soit la plus petite possible. De même, Paris ne voulait pas que la coopération se fasse à une échelle trop vaste au départ pour maîtriser le processus. Une convergence d'intérêt était donc possible. Pour autant, lorsque la Conférence métropolitaine commence, la Région commence à avoir peur de voir émerger un lieu de contestation contre elle-même. Mais certains membres du cabinet pensent qu'il faut au contraire investir la Conférence en proposant les propres lectures régionales du sujet et ainsi désamorcer la contestation. C'est dans cet esprit, pour ne pas se laisser dépasser, que la Région, inspirée par une collaboratrice du Président de région ayant eu une expérience similaire à la DATAR, créée la Commission Planchou dont l'objectif est de donner des scénarios d'évolution institutionnelle. Ce travail mené en commission doit pouvoir permettre d'investir la Conférence métropolitaine et faire de la Région un leader dans les propositions, au lieu d'être constamment dans une posture défensive. Jean-Paul Huchon insiste alors pour proposer des solutions concrètes et pas seulement des postures : c'est pourquoi émergent les projets de syndicat du logement, de péréquation fiscale¹⁴¹.

Si les relations entre le Conseil régional et la Ville de Paris sont conflictuelles ou ambiguës, les deux institutions doivent néanmoins coopérer dans la définition et la mise en œuvre de leurs politiques publiques. Avec des majorités différentes dans les deux institutions, le partenariat est nécessaire dans bien des domaines. A fortiori lorsque les deux majorités sont semblables, le partenariat se fait dans quasiment tous les domaines puisque les institutions sont complémentaires. Paris, à l'instar des autres collectivités locales franciliennes, demande le soutien financier de la région pour certains grands projets¹⁴². Les propos de certains membres de l'administration régionale témoignent d'une certaine jalouse envers la ville de Paris qui est devenue l'incarnatrice du discours métropolitain, alors que les premiers projets mis en place par la municipalité parisienne sont concentrés dans les communes qui la bordent : « *c'est des trucs*

¹⁴¹ Entretien avec Ariane Azema, 28 janvier 2011.

¹⁴² Le directeur de cabinet du président de région explique que ce partenariat est donc évident : « *Dès l'instant où une collectivité dans notre ressort territorial a un projet d'envergure, évidemment elle le propose à la région et la région décide si oui ou non elle vient, si oui ou non elle vient en appui à cette collectivité pour le réaliser. Logiquement, la municipalité parisienne de droite, avant l'arrivée de Bertrand Delanoë, demandait des appuis à la région. A fortiori quand Delanoë est arrivé en 2001, la région et la ville ont décidé de porter ensemble le plus grand nombre possible de dossiers. Voilà* ».

Entretien avec Jean-Michel Thornary, 25 mai 2011.

extrêmement localistes ». La Région, qui estime *a contrario* porter un véritable discours métropolitain à l'échelle régionale, devient pourtant dans les discours publics, et notamment ceux des architectes au début de la consultation internationale de 2008, la collectivité manquant d'ambition, rétrograde, dépassée par la thématique métropolitaine.

Ses ambitions de leadership et de légitimité sont en effet réduites à la portion congrue avec l'arrivée de l'Etat dans les débats en 2007.

2) *La nécessité du partenariat Etat/Région malgré le leadership étatique*

La Région tente d'imposer son leadership en matière d'aménagement du territoire vis-à-vis de l'Etat. Après la phase de décentralisation de 2003-2004, elle croit en son autonomisation et a l'illusion que la décentralisation est un acquis qu'il faut mettre en œuvre. Sa relation à l'Etat passe principalement par les contrats de plan (contrats de projet) Etat-Région qui déterminent les priorités d'action publique dans chacun des secteurs, priorités définies conjointement par les deux acteurs. L'Etat est ici représenté par le Préfet de région. Le préfet de région est dans une position paradoxale, représentant l'Etat auprès de la Région et devant négocier avec elle, mais représentant des intérêts différenciés et parfois contradictoires au sein de l'Etat, dont les préfets doivent représenter fidèlement la voix. La relation à l'Etat suit plusieurs phases : les deux institutions sont d'abord en très grand partenariat sur le diagnostic partagé du SDRIF de 1994 et sur les ambitions à donner au nouveau document (2004-2005), puis des crispations apparaissent, à partir de 2005 mais surtout en 2007, lorsque le président de la République déclare que l'Etat doit s'occuper de la stratégie d'aménagement en Ile-de-France. En 2005, l'Etat impose à la Région des Opérations d'Intérêt National, les OIN, en pleine collaboration sur le SDRIF¹⁴³. Les relations se compliquent, mais elles sont « fluides » : le travail continue par le biais de comités techniques, des comités de pilotage entre les services de l'Etat et les services de la Région. Cependant, lorsque Nicolas Sarkozy prononce son discours à Roissy en juin 2007, la surprise de la Région est grande : en fonctionnant en circuit fermé du fait de la révision du SDRIF, elle n'a pas anticipé ce retour de l'Etat. Elle est stupéfaite de voir l'Etat s'inviter dans le débat

¹⁴³ Ces OIN mettent l'accent sur le développement de pôles stratégiques, et cette politique étatique est confirmée par les travaux de Christian Blanc trois ans plus tard (les clusters de son projet d'aménagement).

de cette manière (cf. discours de Jean-Paul Huchon au Conseil régional). Avec ce discours de Nicolas Sarkozy, les relations entre l'Etat et la région vont passer une nouvelle phase qui se durcit encore plus avec l'arrivée d'un secrétaire d'Etat au développement de la région capitale. Il est « *difficile de considérer qu'il y aurait un ministre de tutelle de la région* »¹⁴⁴.

Face à un pouvoir central proche physiquement, avec des outils directement transférés de l'Etat, la Région a le sentiment d'être en permanence contrée dans sa capacité d'action :

*« On a tout le temps, tout le temps, tout le temps plus que n'importe quelle collectivité en face, un État qui constraint, qui met un ministre de la région, qui bloque les financements, qui fait passer une loi Grand Paris, qui en permanence est en contre, en contre, en contre, essaie d'isoler en faisant des alliances avec d'autres grandes collectivités »*¹⁴⁵.

Le Secrétaire d'Etat a comme mission de penser un projet global d'aménagement de la région capitale, soit exactement les mêmes contours que le SDRIF (voir le Chapitre 3). Les deux institutions vont donc s'opposer sur les objectifs en termes de construction de logement et de croissance (Subra 2009)¹⁴⁶.

*« L'hypothèse sous-jacente du SDRIF c'est une croissance moyenne de 2 % sur la période, ce qui est énorme, qui est énorme, car sur les 25 dernières années, on est à 1,6 ou 1,7. Bon et donc dire que sur les 20 années à venir, on est sur une croissance moyenne de 2 %, c'est un pari difficile sur l'avenir. Et Christian Blanc va expliquer à quel point on est petit bras, et à quel point lui est capable, avec le mécanisme qu'il va développer et le projet qu'il va définir, d'assurer un taux de croissance de l'ordre de 5 % par an sur la période. Sur la période. C'est pas 5 % sur l'année prochaine. C'est 5 % sur les 20 ans à venir. C'est hysterique un truc pareil. Et là on est en bagarre exacerbée : majorité et opposition ou bien collectivités entre guillemets de gauche et pouvoir de l'État, donc piloté par Nicolas Sarkozy à partir de 2007*¹⁴⁷ ».

Le ressentiment de la Région est grand vis-à-vis du projet étatique. Le sentiment d'avoir été jugés « petits bras », de ne pas avoir d'ambition, alors que les services régionaux se sont formés sur les enjeux techniques, fait l'effet d'une douche froide. La légitimité acquise pendant les trois premières années de révision du SDRIF est réduite à

¹⁴⁴ Entretien avec Sarah Proust, 25 mai 2011.

¹⁴⁵ Entretien avec Mireille Ferri, 24 mai 2011.

¹⁴⁶ Voir à ce sujet le chapitre 16 de l'ouvrage *Le Grand Paris* de Philippe Subra, intitulé « pourquoi la région et l'Etat s'opposent-ils sur le projet de schéma directeur ? ».

¹⁴⁷ Entretien avec Jean-Michel Thornary, 25 mai 2011.

néant par l'Etat qui conteste directement cette légitimité. Les relations glaciales entre Jean-Paul Huchon et Christian Blanc conduisent à une situation de blocage dès l'arrivée du Secrétaire d'Etat. Ce retour rapide de l'Etat dans l'aménagement du territoire contribue à brouiller les lignes : « *parce que c'est Christian Blanc qui se retrouve avec la marque Grand Paris* ». Quelques mois après son arrivée, Christian Blanc et son équipe doivent faire part de leurs remarques à la Région, à sa demande, sur le projet de SDRIF qui doit être soumis au vote des élus régionaux en septembre 2008. L'objectif est d'intégrer les remarques dans le projet de SDRIF. Mais le SEDRC ne fait pas de remarques avant la date butoir (10 septembre), et demande néanmoins d'ajourner le vote. Mais « *ça c'était politiquement absolument impossible* » explique le directeur de cabinet de Jean-Paul Huchon¹⁴⁸. Le 25 septembre 2008, le Conseil régional adopte le SDRIF sans suivre les recommandations de l'Etat (il doit ensuite attendre plus de 20 mois la transmission au Conseil d'Etat qui est effectuée en juin 2010¹⁴⁹).

Commence dès lors une période de rupture entre la Région et l'Etat jusqu'en mai 2009, que ce soit entre élus ou entre services administratifs. « Le préfet de région, principal représentant de l'Etat en Ile-de-France, a fait part de « fortes réserves », tandis que le Premier ministre, François Fillon, reprochait à la région de porter une « *vision d'une région urbaine en recul, en repli, qui n'est pas celle d'une métropole du plein emploi* », et « *déplorait « le manque d'ambition économique » du projet de schéma directeur*¹⁵⁰ » (Subra 2009, p. 103). Deux logiques différentes : d'un côté la compétitivité avec l'accent mis sur les points forts de la région (la Défense, la recherche et l'innovation, les aéroports), et de l'autre une logique de défense du cadre de vie (réduction des inégalités territoriales, préservation de l'environnement et lutte contre la pollution). Reçu à l'Elysée en juin 2009, Jean-Paul Huchon insiste pour que les travaux de Christian Blanc prennent en compte les territoires stratégiques oubliés

¹⁴⁸ Entretien avec Jean-Michel Thornary, 25 mai 2011.

¹⁴⁹ La position du Secrétariat d'Etat dans le conflit qui l'oppose à la Région Ile-de-France au sujet du SDRIF est explicitée dans la réponse que fait Christian Blanc à un sénateur qui l'interrogeait sur l'avenir du SDRIF : dans cette réponse, il accuse le Conseil régional de n'avoir pas tenu ses engagements pris au terme des négociations et ainsi d'avoir fait reculer la date de transmission du texte par le Premier ministre au Conseil d'Etat pour avis (JO Sénat du 09/10/2009 – page 8441). Celui-ci le fera finalement en juin 2010 après le vote de la loi sur le Grand Paris. Ce qui obligera le Conseil régional à réviser le Schéma pour l'adapter aux nouvelles dispositions et aux orientations de cette loi en matière d'urbanisme. Le SDRIF « Objectif : Ile-de-France 2030 » est finalement adopté en octobre 2013 et approuvé en Conseil d'Etat en décembre 2013.

¹⁵⁰ « En juin 2008, François Fillon, premier ministre, explique dans un courrier à Jean-Paul Huchon sa défiance vis-à-vis du SDRIF : par le "modeste objectif" de croissance annuelle "de 2 %" prévu par le schéma et la "perspective" de création "de 28 000 emplois" par an. Visiblement, le premier ministre ne percevait pas alors les répercussions de la crise internationale. »

NUNES Eric, « Le mille-feuille politique de la région-capitale », *Le Monde.fr*, 23 novembre 2009.

jusque-là (Cergy-Pontoise, la vallée de la Seine, la ville nouvelle de Sénart, etc.), tandis que l'Etat demande une hausse de certains objectifs (en construction de logement, en croissance en emplois...) (*Ibid.*, p. 105). Le 13 juillet 2009, un protocole d'accord entre les deux institutions (représenté par Christian Blanc et le préfet de région pour l'Etat et par Jean-Paul Huchon et Mireille Ferri pour la Région) est donc signé, précisant les modalités de transmission du SDRIF à l'Etat après avoir révisé quatre points du document (et notamment le taux de croissance, et le nombre de logements à construire, y compris les logements sociaux). Mais cette renégociation du document est mal acceptée par la Région qui découvre au même moment l'avant-projet de loi du SEDRC. L'équipe régionale SDRIF et *Grand Paris* négocie fortement durant l'été 2009 sur cet avant-projet de loi. Elle travaille en cabinet, mais aussi en chambre, afin de préparer les élus au contenu des négociations. En septembre 2009, une réunion est organisée par le cabinet avec les élus socialistes pour présenter chaque article du projet de loi. Beaucoup d'élus vivent encore dans l'illusion d'être à égalité avec l'Etat. Pourtant, la Région se rend bien compte qu'elle est perdante face à la machine parlementaire : comme « *on n'avait aucune chance de s'en sortir* » explique la directrice de cabinet du groupe socialiste au CRIF, il faut dès lors rentrer dans un processus de compromis permanent avec les services de l'Etat pour négocier sur chaque point¹⁵¹. Une fois la loi sur le réseau de transport du *Grand Paris* votée en juin 2010, un flou juridique sur l'articulation entre le nouvel établissement public créé pour la maîtrise d'œuvre du réseau, la SGP, et le STIF. Deux projets concurrents, le « Grand Huit » de l'Etat et Arc Express de la région, font l'objet d'un débat public au même moment, d'octobre 2010 à janvier 2011. Alors que les deux débats publics se terminent, la Région et l'Etat négocie un protocole d'accord important le 26 janvier 2011 qui réconcilie les deux versions du réseau de transport pour en penser un seul : *Grand Paris Express*. Le tracé est validé, avec un point de désaccord sur le Plateau de Saclay. Chacune des institutions ne veut pas perdre la face et affirme que c'est sa version qui est au cœur de l'accord. A la région : « *au final, le projet auquel on arrive, c'est plutôt le projet régional amendé plutôt que l'inverse*¹⁵² » ; ou encore : « *Le résultat des courses, c'est une boucle dite Arc Express, c'est la boucle de la région, à laquelle on va rajouter un arc Est qui est le projet de Christian Blanc et en prolongement de la ligne 14 jusqu'à Pleyel d'un côté*

¹⁵¹ Entretien avec Sarah Proust, 25 mai 2011.

¹⁵² Entretien avec Sarah Proust, 25 mai 2011.

*et Orly de l'autre et qui se fera en 2035 »¹⁵³ (...). Après le départ de Christian Blanc en juillet 2010, c'est Maurice Leroy, ministre de la ville et du *Grand Paris*, qui reprend les négociations dès novembre 2010¹⁵⁴. Ces négociations associent de façon très complexe plusieurs jeux d'acteurs : d'abord au sein des cabinets des exécutifs régional et ministériel, puis de façon plus large au sein de l'Etat et de la Région. Les élus socialistes régionaux ont un peu l'impression de découvrir les enjeux des négociations fin décembre début janvier. Or, Jean-Paul Huchon est à ce moment-là occupé par une procédure judiciaire au Conseil d'Etat concernant la campagne des élections régionales de 2010, ce qui affaiblit la Région. Avec la négociation du budget puis les vacances de Noël, les élus passent à côté des discussions sur l'application de la loi du *Grand Paris* et découvrent l'état des négociations en janvier 2011. S'ensuit un mois de négociations intenses, avec un travail continu et quotidien au sein du conseil régional pour s'approprier les enjeux des négociations : il s'agit de déterminer ce qui dans la loi de juin 2010 est acquis, et ce qui peut faire l'objet d'une négociation. Car évidemment, le protocole d'accord ne peut revenir sur le cadre de la loi de 2010, approuvée par le Parlement. La Région réalise que si l'Etat souhaite agir en Ile-de-France, l'Etat fera ce qu'il souhaite. Pour autant, il ne peut pas le réaliser seul, d'où l'importance de travailler en partenariat avec les collectivités locales, et en premier lieu avec la Région.*

Ce partenariat est en réalité une négociation permanente sur les objectifs à réaliser en Ile-de-France (lorsque l'Etat souhaite qu'il y ait 200 000 apprentis en Ile-de-France en 2011, la Région dit qu'il y en aura 250 000 à la fin de sa mandature). La Région tente de montrer qu'elle aussi peut être ambitieuse, mais avec le concours de l'Etat. Le directeur de cabinet du Président de région fait la conclusion suivante :

*« Le réseau du *Grand Paris*, l'Etat ne peut pas le réaliser sans nous. Et nous, on peut pas réaliser notre plan de mobilisation des transports sans l'Etat. Donc l'Etat et la région Île-de-France se tiennent par la barbichette. Aucun des deux ne peut faire seul ce qu'il veut sur un territoire de cette taille là et de cette importance on va dire dans, dans, dans le fonctionnement de la métropole entière. Quel que soit le sujet dont on parle. On parle recherche : 40 % des chercheurs français sont en Île-de-France. On parle transport aérien : le n°1 français, il est à Roissy. On parle agriculture : la première région agricole c'est l'Île-de-France, parce que les céréaliers de*

¹⁵³ Entretien avec Jean-Michel Thornary, 25 mai 2011.

¹⁵⁴ Michel Mercier est l'éphémère ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, en charge du Grand Paris de juillet à novembre 2010, avant de devenir garde des Sceaux.

Seine-et-Marne sont ceux qui font le blé avec lequel on fait le pain des français ».

Puisque l’Ile-de-France est en tête de liste en France sur la plupart des secteurs d’activités, les ambitions régionales correspondent de fait aux ambitions nationales : l’Etat et la région sont condamnés à devoir s’entendre. D’une opposition frontale entre deux projets d’aménagement et de transports concurrents, le partenariat devient pour l’une et l’autre institution inéluctable. Les positions doivent donc se rapprocher : ce processus de convergences des positions est plus ou moins difficile, en fonction de l’éloignement des positions de départ, de la bonne volonté des parties prenantes et de l’envie d’aboutir qu’elles manifestent. Pour plusieurs acteurs régionaux, les crises du quinquennat de Nicolas Sarkozy sont liées à une période d’adaptation conjoncturelle aux effets de la décentralisation, qui reste malgré tout inéluctable¹⁵⁵.

Le projet de SDRIF, adopté en septembre 2008, patiente ensuite plusieurs mois avant d’être transmis en Conseil d’Etat, dans l’attente de la loi sur le *Grand Paris*. Un an après avoir transmis au gouvernement le SDRIF, sans suite, le conseil régional d’Ile-de-France adopte le 8 octobre 2009, à une large majorité (PS, PCF, Verts, radicaux de gauche, MoDem), un rapport autorisant son président à saisir le Conseil d’Etat pour que le processus de révision du SDRIF puisse s’achever. C’est finalement après l’adoption par le Parlement du projet étatique (loi du 3 juin 2010) que le document est transmis mais il est désormais désormais inadapté aux dispositions de la loi. Le Conseil d’Etat invite donc le Conseil régional à réviser le document pour l’adapter aux exigences de la loi.

Cette situation entraîne une grande incertitude juridique sur le cadre à respecter. Puisque le SDRIF adopté par la Région doit être révisé à nouveau, c’est le SDRIF de 1994 qui est toujours valable, avec son schéma polycentrique autour des villes nouvelles : tous les PLU et les SCOTS doivent être mis en compatibilité avec le SDRIF de 1994. De même, certains schémas ou projets sont bloqués (zone de Roissy par exemple). Le STIF élabore en novembre 2010 son Plan de déplacements urbains (PDU) qui doit respecter le Schéma directeur régional : là aussi, un problème de comptabilité naît.

¹⁵⁵ Entretien avec Mireille Ferri, 24 mai 2011.

Ce bras de fer Etat/Région s'appuie sur la recherche du leadership en matière d'aménagement du territoire. L'Etat conserve dès lors un point d'avance dans la mesure où il a eu la main sur le calendrier et a forcé la région à s'adapter à ses priorités. Pour autant, il ne peut imposer ses vues de façon totalement unilatérale.

Chaque institution poursuit ses objectifs propres ayant pour horizon sa légitimité, son calendrier ... Ces éléments sont enchevêtrés et se heurtent en permanence. Pour autant, au début de la décennie 2010, les institutions comprennent qu'elles doivent coopérer : la Ville de Paris et la Région doivent coopérer, la Région et l'Etat doivent coopérer. Le CRIF est bel et bien la pierre d'angle de ce système de mise en coordination des politiques d'aménagement du territoire. Mais elle agit sous contrainte ; contrainte de la ville de Paris qui désire affirmer son leadership, et contrainte de l'Etat qui retrouve une capacité stratégique dans la région.

Ces conflits autour du SDRIF montrent l'attachement de l'Etat et de la région au document de planification qui revêt un rôle symbolique crucial d'affirmation du leadership. Or, cela peut sembler assez paradoxal dans la mesure où « *l'on sait bien qu'un schéma (du moins tant que les moyens opérationnels ne sont pas là) n'arbitre pas grand-chose car les vrais décideurs sont bien souvent les acteurs du marché eux-mêmes...* » (Wiel 2011, p. 211). L'aménagement du territoire est un véritable enjeu politique, au sens de la définition des enjeux d'intérêt général pour un territoire, mais aussi dans la conquête du pouvoir (Gaxie (ed.) 1997).

Conclusion du chapitre 5

La création d'une institution métropolitaine se heurte à plusieurs résistances institutionnelles : la première relative à la difficile identification juridique de ce qu'est la ville, alors que la commune demeure le plus petit dénominateur commun des élus locaux en matière d'architecture institutionnelle, la deuxième relative aux luttes d'institutions, puissantes dans la région francilienne. Ces luttes s'articulent autour de

plusieurs controverses qui structurent les débats sur les contours institutionnels du *Grand Paris* : son périmètre, son statut juridique et les enjeux politiques. Il reste que l'identification de sa finalité (le méta-projet) est ignorée : un *Grand Paris* pour quoi faire ? Par ailleurs, la réforme territoriale reste l'apanage des élus locaux et de l'Etat, les habitants étant absents des discussions, à l'encontre des discours politiques, tandis que la question du *Grand Paris* interroge en définitive l'évolution de notre modèle démocratique. C'est à ces questions que sera consacré le dernier chapitre.

CHAPITRE 6 LE DEFI POLITIQUE ET DEMOCRATIQUE DU GRAND PARIS

Robert Dahl écrivait en 1967 : “*as the optimum unit of democracy in the 21st Century, the city has a greater claim, I think, than any other alternative*” (Dahl 1967). La ville, territoire optimal de la démocratie ? François Ascher faisait le constat en 1998 que la décentralisation n’avait pas conduit à une place plus grande des villes et à leurs habitants dans la vie démocratique (Ascher 2010). Nous voilà au 21^{ème} siècle, et l’adéquation entre l’urbanisation croissante des sociétés (qui implique une numérisation croissante des échanges, la mobilité, la fluidité qui modifient considérablement les rapports sociaux, les modes de vivre, d’habiter, etc.) et l’évolution de l’organisation politico-administrative est un terrain de recherche foisonnant et à fort potentiel.

Il s’agit d’évoquer un dernier point, qui n’est pas discuté et donc considéré comme consensuel, à savoir celui de la finalité du *Grand Paris*. Quel est au fond le méta-projet du *Grand Paris* ? Nous avons déjà évoqué deux pistes de réponse que l’on retrouve dans les discours des acteurs : une plus grande efficacité de l’action publique par la réforme territoriale, et une réponse aux défis d’action publique qui touchent la métropole (en matière de réseau de transport vieillissant et trop limité), de manque de logements, de développement économique trop limité, de pollution croissante, etc.). Ce méta-projet interroge la capacité de l’ordre politique urbain à s’adapter aux mutations socio-économiques de la métropole : quel rôle des élus locaux dans la régulation de cet ordre politique urbain ? Quelle place pour les citoyens, et plus largement les habitants, dans une métropole de plusieurs millions de personnes, originaires de tous les pays et de tous les milieux sociaux du monde, parlant des centaines de langues différentes, et dont la mobilité est un défi politique ?

Les enjeux démocratiques de la gouvernance urbaine à Paris sont triples. Tout d’abord, la place des habitants dans la définition des solutions à apporter aux défis

urbains est problématique dans un contexte de multiplicité des acteurs impliqués et de complexité de l'action publique : les habitants peuvent-ils participer davantage ? Comment ? Selon quels dispositifs ? L'injonction participative, au cœur des discours sur le « mieux-gouverner » en Ile-de-France, se traduit par des dispositifs participatifs très limités (section 1).

La démocratie locale en Ile-de-France reste largement le fait des élus locaux et s'inscrit donc bien davantage dans la démocratie représentative que dans la démocratie participative. Les élus locaux tentent de justifier leur rôle en matière d'aménagement, et c'est là le deuxième enjeu du défi démocratique. Avec la décentralisation, les élus locaux, et parmi eux les maires et les conseillers régionaux principalement, ont gagné des compétences et un savoir-faire qu'ils tentent de légitimer dans les débats sur le *Grand Paris*. La décentralisation dans la métropole francilienne rencontre pourtant un obstacle majeur : l'Etat demeure un acteur incontournable de l'aménagement du territoire et entend se poser en stratège des projets urbains. C'est donc à un véritable jeu de dupes que l'on assiste dans la décennie 2000, avec d'un côté un afferrissement de la décentralisation et une légitimation du rôle des élus locaux, et de l'autre un Etat aménageur dont les velléités en Ile-de-France sont à la hauteur des bénéfices attendus pour l'ensemble du pays, en temps de crise économique. L'Etat central reste un acteur majeur, stratège et aménageur, qui maîtrise l'agenda et les sources de financement (section 2).

Le troisième enjeu est celui du projet démocratique pour la métropole francilienne : comment doit-on transformer les institutions politico-administratives pour adapter notre régime démocratique aux défis de l'urbanisation ? Il ne s'agit pas seulement de penser une réorganisation institutionnelle, mais d'analyser le « *nouveau rapport entre société locale et institutions politiques* » lié aux transformations culturelles et sociales qui touchent la métropole francilienne (Le Galès 2011). Le métaprojet du *Grand Paris*, c'est-à-dire sa finalité, est peu discuté et ne mentionne ce projet démocratique qu'à la marge. Il repose en effet sur deux axes, largement acceptés par les acteurs. Le projet urbain, projet pharaonique dans la lignée des grands travaux, est censé répondre à tous les enjeux auxquels fait face la métropole francilienne, alors même que plusieurs chercheurs montrent la vanité et les effets pervers d'une telle ambition. La réforme territoriale, neutralisée par les intérêts en présence et contrainte par la *path dependence*, ne répond pas aux objectifs assignés : rationalisation de l'action publique par la clarification de la répartition des compétences et la

simplification de l'organisation institutionnelle. Ce méta-projet, qui semble consacrer le rôle du politique face aux intérêts privés en Ile-de-France, oublie une question pourtant cruciale dans toute réflexion sur la gouvernance urbaine : celle de l'émancipation politique que la ville est censée produire d'après le projet républicain. La troisième section a pour objectif d'identifier les questions sur la dimension politique du *Grand Paris* (section 3) : quelle démocratie locale en Ile-de-France ? Quelle autonomie du politique vis-à-vis des intérêts privés ? Quel *Grand Paris* en 2040 ?

Section 1. Quelle place pour les habitants dans la définition du projet du *Grand Paris* ?

La démocratie participative, parée de toutes les vertus, doit venir corriger les limites de la démocratie représentative en donnant au peuple la voix qu'il perd en confiant sa souveraineté à ses représentants. Il s'agit ici de donner tout d'abord les caractéristiques de la population francilienne car elles ont des implications dans la difficulté à gouverner le territoire (§1). La participation des habitants, bien que défendue dans nombre de discours politiques et mise en œuvre dans des dispositifs variés et nombreux, n'est reste pas moins très limitée (§2).

§1. Le *Grand Paris* pour qui ? Habitants, usagers, citoyens

L'Ile-de-France est une terre de passage : les flux de personnes y sont importants, particulièrement dans la zone dense de l'agglomération. Les caractéristiques de la population francilienne sont une donnée importante à prendre en compte pour envisager la façon de gouverner l'Ile-de-France (1). Les évolutions de la structure de la population ont un impact sur la définition de la citoyenneté (2). Les mutations qui touchent l'ordre politique urbain conduisent à un éloignement croissant des habitants des centres de décision malgré la proximité physique (3).

1) Repères sur les habitants, les citoyens, les usagers de la métropole francilienne

Les premiers concernés par les réflexions sur le *Grand Paris* sont ses habitants et les usagers des services publics et privés sur le territoire francilien (touristes, travailleurs). Il importe de savoir qui sont les personnes destinataires des politiques publiques dans la mesure où les transformations sociales qui touchent les trajectoires individuelles (en terme de mobilité géographique, de statut familial) ont un impact sur les difficultés affectant la gouvernance des métropoles (Le Galès 2011). Deux caractéristiques de la population francilienne, qu'elle partage avec les autres métropoles mondiales (et avec les autres métropoles françaises, mais dans des proportions moindres) sont à noter : son hétérogénéité sociale, ethnique et culturelle, et sa très grande mobilité.

La première des caractéristiques de la population francilienne est son extraordinaire hétérogénéité sociale, ethnique et culturelle. La population francilienne est de 11,7 millions d'habitants (6 millions pour l'unité urbaine, 2,2 millions pour Paris intra-muros). Socialement, elle est marquée par un embourgeoisement continu depuis les années 1990, et une répartition très inégale des milieux sociaux sur le territoire francilien que ce soit à l'échelle départementale ou à l'échelle micro-locale (Clerval et Delage 2014). Ethniquement, elle est constituée de toutes les origines du monde. Culturellement, des centaines de langues sont parlées, toutes les religions sont pratiquées, et les habitudes les plus variées cohabitent tant bien que mal¹. Une partie de la population métropolitaine échappe par ailleurs en partie à la connaissance du gouvernement, que ce soit parce qu'elle est dans l'illégalité (les sans-papiers) ou parce qu'elle est en mobilité.

La deuxième de ses caractéristiques, de façon identique à toutes les grandes métropoles, est en effet sa grande mobilité. Un grand nombre d'usagers des services publics et privés n'habite pas sur le territoire francilien, et ce phénomène vaut indifféremment pour les domaines du tourisme et du travail. L'Ile-de-France est la première destination touristique au monde avec environ 16 millions de touristes par an, touristes qui empruntent les transports en commun, logent dans la ville (dans les hôtels mais aussi chez l'habitant avec les formules de partage d'appartement en ligne). Grâce

¹ On peut penser aux usages différenciés de l'espace public (comme par exemple la régulation de la vie nocturne dans la difficile conciliation entre gestion des nuisances sonores et encouragement à la vie culturelle et festive la nuit).

au développement des transports à grande vitesse (TGV et transport aérien), des personnes viennent de toute la France mais aussi de l'étranger pour travailler dans la région sans y habiter².

La troisième caractéristique de la population francilienne est qu'une part relativement faible des habitants participe à la vie citoyenne et politique, que ce soit au niveau local ou national. En effet, 11,9 % de la population francilienne est étrangère en 1999 (soit 1,3 millions d'étrangers) et 13% en 2011³. En 2011, plus d'un million d'étrangers habitent de manière permanente dans la petite couronne francilienne (Paris et les trois départements limitrophes) : parmi les étrangers, 70% sont d'origine extra-communautaire et ne peuvent ni élire ni être élus aux élections locales comme nationales. La part des étrangers est plus importante dans certains départements comme la Seine-Saint-Denis (21%) ou Paris (15%) que dans d'autres comme les Hauts-de-Seine (11,5%) : les disparités sont aussi importantes à l'échelle meso-locale (entre les arrondissements de Paris par exemple)⁴. En 2011, une dizaine de communes de Seine-Saint-Denis ont parmi leur population plus d'un quart d'étrangers : c'est le cas d'Aubervilliers, de La Courneuve, de Clichy-sous-Bois, de Saint-Denis, de Bobigny, du Bourget, de Pierrefitte-sur-Seine, de Saint-Ouen et de Villetaneuse (APUR, 2014). Cette situation pose clairement la question de la définition de la citoyenneté, alors que plus d'un quart des habitants de ces villes est écarté de toute participation conventionnelle à la vie politique de leur commune⁵.

Par ailleurs, dans le corps électoral francilien, 16% des 7,9 millions de Franciliens de nationalité française en âge de voter ne sont pas inscrits sur les listes électorales (soit 1,2 million d'habitants)⁶. Enfin, le taux d'abstention est particulièrement élevé en Ile-de-France, mais de façon différenciée selon les parties du territoire régional et le type d'élection considéré. La Seine-Saint-Denis est le département de France avec le taux d'abstention le plus élevé. Paris est le seul département francilien à ne pas faire

² Par ailleurs, une partie de ses résidents travaille et/ou vit hors de son territoire.

³ Pour les données de 1999 (APUR, 2002). Pour les données de 2011 (APUR, 2014).

⁴ « *La proportion d'étrangers en France s'établit à seulement 6 % et à 13 % en Ile-de-France. En ce qui concerne d'autres métropoles internationales, les étrangers représentent 22 % de la population du Grand Londres (26 % dans l'Inner London), 11 % de la population de Berlin et 18 % de la population de New-York. La métropole du Grand Paris rassemble 27 % des étrangers qui résident en France métropolitaine en 2011, soit plus d'un sur quatre* » (APUR 2014).

⁵ Il s'agit en réalité d'une part légèrement plus faible puisque les étrangers venant d'un pays membre de l'Union européenne, qui représentent 26% des étrangers de la petite couronne en 2011, peuvent voter et être candidat, lors des élections municipales et européennes. La France fait partie des 11 pays refusant tout droit de vote et d'éligibilité à ses résidents non-communautaires.

⁶ Source : INSEE.

partie des dix départements français dans lesquels l'abstention est la plus forte. Les élus le sont donc par une part réduite des habitants, et par une part encore plus réduite des usagers.

Ces caractéristiques de la population ont deux séries de conséquence : la redéfinition de la citoyenneté, et un éloignement des habitants des centres de décision.

2) *La ville entre local et global : la redéfinition de la citoyenneté*

L'évolution de la citoyenneté en Ile-de-France s'inscrit dans un mouvement plus large qui touche l'ensemble de la sphère politique : les reconfigurations des institutions politiques et les transformations du droit participent d'un mouvement général de redéfinition du lien politique (Chevallier 2004). Cette redéfinition du lien politique se manifeste dans des conditions particulières dans les métropoles, et parmi elles les grandes métropoles, du fait des caractéristiques spécifiques de leurs populations (Blank 2007). Dans la présentation de son article “The City and the World”, Yishaï Blank écrit “*cities are gaining independent status and are functioning as vessels through which world norms reach individuals and communities. An important implication of the analysis is that we should recognize cities' singular role as normative mediators between the world and the state. This function of cities is crucial because of their special characteristics as democratically organized communities in which place is not only imagined, but lived*” (Blank 2006). Dans cette optique, la ville est le médiateur entre le monde et l'Etat. Cette médiation a un impact sur la façon dont est prise en compte la citoyenneté. Le droit de vote des étrangers aux élections locales conduit à une redéfinition de la citoyenneté qui n'est plus nécessairement arrimée à la nationalité.

La citoyenneté se déploie en effet dans trois « sphères » : locale, nationale et globale. La citoyenneté, qui comprend les droits politiques, économiques et sociaux, se définit toujours dans la “national sphere”, mais agrège désormais d'autres sphères représentées par de multiples institutions (Blank 2007). C'est pourquoi les gouvernements locaux, et parmi eux les grandes métropoles, jouent un rôle grandissant dans la redéfinition de la citoyenneté. Cette question est ancienne puisque la citoyenneté locale est traitée dès les années 1970. Elle est régulièrement réactualisée. La France sur cette question a adopté en première lecture à l'Assemblée nationale une proposition de loi constitutionnelle qui donne le droit de vote à tous les résidents étrangers pour les élections municipales. C'est seulement en décembre 2011 que le

Sénat adopte le texte voté par l'Assemblée nationale onze ans plus tôt (droit de vote aux élections municipales aux étrangers non communautaires résidant en France ainsi que leur éligibilité comme conseiller municipal)⁷. Mais la proposition de loi constitutionnelle attend un vote du Congrès ou un référendum pour être promulguée. François Hollande en fait une promesse de campagne pour l'élection présidentielle de 2012⁸.

3) Eloignement des habitants des centres de décision

Si les gouvernements métropolitains jouent un rôle croissant dans la définition de la citoyenneté, les citoyens en Ile-de-France sont particulièrement éloignés de leurs représentants. Plus la ville est dense, plus ce constat se vérifie : en 2001, il y a un élu municipal pour 23 électeurs dans les communes avec moins de 5000 habitants, un élu municipal pour 1000 électeurs dans les communes de moins de 40000 habitants, et un élu municipal pour 13 205 électeurs à Paris seulement (Rullier 2004). La proximité entre un élu et les électeurs est donc moins grande à Paris et dans les grandes villes que dans les petites villes. Si la population parisienne n'augmente pas, celle des villes de sa banlieue gagnent des habitants et se densifient. Cet éloignement des habitants vis-à-vis de leurs représentants est donc un critère à prendre en compte dans la réflexion sur la démocratie locale dans les grandes métropoles.

Il faut ajouter à ce constat « *le fait que les habitants sont de moins en moins encadrés par de grands appareils institutionnels (partis, syndicats, religions classiques) et que leur participation aux processus de décision et de contestation des politiques publiques est devenue un enjeu* » (Le Galès 2011). Il s'agit alors de permettre la participation des habitants et d'éviter la montée en puissance des phénomènes contestataires. De façon générale, la contestation peut vite bloquer la mise en œuvre de grands projets, qu'ils soient urbains ou non. En Ile-de-France, aucune contestation d'importance n'est organisée contre les projets du *Grand Paris*, par quelques moyens que ce soit : pétitions, manifestations, recours juridiques (contrairement au projet de construction d'un aéroport à Notre Dame des Landes (Loire

⁷ Le Sénat bascule à gauche en septembre 2011 pour la première fois de son histoire, et permet ainsi à cette question, traditionnellement prise en charge par la gauche, d'être mise à l'agenda de la Chambre haute.

⁸ L'Union européenne joue un rôle dans la promotion du droit de vote des étrangers aux élections locales, en commençant par promouvoir le droit de vote des résidents communautaires par une directive de 1994 (Strudel, 2003).

Atlantique), d'un projet de barrage à Sivens, etc...⁹). Cette absence de contestation peut reposer soit sur la validation par les habitants des projets proposés suite aux multiples consultations organisées, soit sur une indifférence ou une méconnaissance des projets. Nous ne disposons pas d'enquêtes permettant de valider l'une ou l'autre hypothèse mais la dernière nous semble la plus probable.

Enfin, certaines villes expérimentent l'élaboration de politiques publiques avec des étrangers au sein de conseils qui permettent aux résidents étrangers d'être consultés : c'est le cas du conseil consultatif d'Aubervilliers (Arnaud et Pinson 2005). Ces initiatives sont une tentative de prise en compte des populations étrangères qui ne peuvent faire entendre leur voix que sur un mode protestataire.

Les caractéristiques de la population francilienne (hétérogénéité, mobilité, éloignement des centres de décision) ont donc un impact sur la participation politique, qu'elle soit conventionnelle ou protestataire, qui est sensiblement plus faible en Ile-de-France que dans le reste de la France (avec néanmoins des disparités importantes à l'échelle méso- et micro-locale). Les discours des élus locaux dans la métropole francilienne insistent alors sur la nécessité d'associer les habitants à la réflexion sur les choix d'aménagement en général, et sur les enjeux du *Grand Paris* en particulier. Quelles sont les formes de la participation en Ile-de-France dans les débats sur le *Grand Paris* ?

§2. Une participation réelle mais limitée des habitants aux débats sur le *Grand Paris*

Des dispositifs participatifs sont mis en place pour associer la population aux débats sur le *Grand Paris* mais leurs effets sont limités, comme dans la plupart des expériences participatives (Blondiaux 2008, p. 68) (1). Les discours des élus locaux sur le sujet sont très ambivalents (2).

⁹ La contestation commence à émerger pour des projets micro-locaux comme le projet de « Central Park » à La Courneuve proposé par Roland Castro et son équipe en 2015, contre le projet Europacity, ou encore pour protester contre les expropriations liées à la construction des gares du réseau de transport. Mais le réseau de transport en lui-même n'a rencontré aucune opposition majeure de la part d'associations, d'habitants, d'usagers.

1) Des dispositifs participatifs diversifiés mais aux effets limités : conseil de quartiers, enquêtes publiques et blogs

La participation des habitants aux débats sur le *Grand Paris* s'accentue au fur et à mesure de l'inscription de la question du *Grand Paris* aux agendas politique, puis gouvernemental puis médiatique. Si la population francilienne demeure, dans sa majorité, ignorante ou indifférente des débats autour du *Grand Paris*, malgré la médiatisation, elle prend néanmoins conscience de certains de ses enjeux à travers le quotidien de la vie dans la métropole. La situation des transports interroge beaucoup les habitants. Après les problèmes quotidiens dans les transports en commun comme dans les embouteillages, le fait que le Vélib'¹⁰, un service de vélos en accès libre, s'arrête aux portes de Paris a posé question à de nombreux habitants des communes voisines de la capitale. Un membre du cabinet de la maire de Saint-Ouen au nord de Paris a constaté ce phénomène dans sa ville : « *Au moment de Vélib'[...], les gens se demandaient pourquoi on ne pouvait plus utiliser Vélib' à la frontière. Il y a quand même une prise de conscience qu'il y a vraiment à travailler ensemble pour essayer de prendre en compte les grands problèmes*¹¹ ». Des questions comme celles du Vélib', plus que les questions de périmètre, de statut, de compétences, permettent aux habitants de la zone dense de prendre conscience des enjeux sous-jacents à la question de la coopération et ainsi participer au débat. La complexité du dossier est en effet un frein à l'intérêt de la population pour ces problématiques dont ils sont pourtant les premiers concernés.

Inexistante au début de la décennie, la participation des habitants va s'inscrire dans plusieurs dispositifs : des expériences de conseils de quartier et de conseils de développement qui forment des expériences initiatrices, aux débats publics sur le réseau de transport, et à la mise en place de blogs et d'associations qui œuvrent sur Internet à la publicité des débats sur le *Grand Paris*.

Les conseils de quartiers sont une expérience de participation à l'échelle micro-locale, expérience menée par la gauche à Paris de 1995 à 2001 puis généralisée après le vote de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (Bertrand

¹⁰ Ce service de mise à disposition de bicyclette a été mis en service dans Paris intra-muros le 15 juillet 2007.

¹¹ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

Delanoë avait promis durant sa campagne une généralisation des conseils de quartiers dans Paris, même sans cadre législatif)¹². Les conseils de quartiers constituent donc une expérience qui se déroule totalement hors des débats sur le *Grand Paris*, mais à laquelle participe entre 1995 et 2002 Pierre Mansat, instigateur de la Conférence métropolitaine, en tant qu'élu communiste du 20^{ème} arrondissement. Bernard Rullier, membre du Parti socialiste et présent sur la liste de Bertrand Delanoë à la mairie de Paris, fait le bilan de cette initiative socialiste dans un article publié en 2004 dans un dossier sur Paris de la revue *Pouvoirs* (Rullier 2004). L'objectif des conseils de quartiers est de favoriser la concertation et la participation avec les habitants « *face à la gestion très centralisée de la mairie de Paris pendant les mandats de Jacques Chirac* » dénoncée par l'opposition socialiste. La concertation et la participation doivent permettre d'« *améliorer la gestion publique municipale et offrir aux Parisiens un lieu d'expression publique et de concertation avec les élus locaux* » (*Ibid.*). Mis en œuvre selon des modalités très diverses dans les arrondissements parisiens, les conseils de quartiers participent d'une politique de démocratie locale élaborée par les socialistes pour répondre aux souhaits des habitants parisiens (tels qu'ils ont pu être recueillis par l'équipe de campagne de Bertrand Delanoë durant la campagne pour les élections municipales de 2001). Cette politique s'appuie dès 2001 sur l'action de Marie-Pierre de La Gontrie, élue du 13^{ème} arrondissement de Paris depuis 2001 et par ailleurs conseillère régionale depuis 1998, vice-présidente du CRIF de 2004 à 2015, qui devient adjointe au maire de Paris en charge de « la démocratie locale et des relations avec les associations ». Une administration de mission avec quelques fonctionnaires se met en place, tout comme la délégation chargée des relations avec les collectivités locales d'Ile-de-France avec Pierre Mansat. Trois conseils sont créés dans le cadre de cette mission : le conseil parisien de la vie étudiante créé en 2001, le conseil de la citoyenneté des Parisiens non-communautaires en 2002, le conseil parisien de la jeunesse en 2003¹³.

¹² La loi sur la démocratie de proximité renforce par ailleurs le pouvoir des mairies d'arrondissement dans Paris.

¹³ La Ville de Paris ajoute à ce dispositif plusieurs initiatives de participation. Elle met en place un budget participatif en 2014, puis en 2015. Le budget participatif introduit une nouveauté radicale par rapport aux démarches consultatives qui forment l'essentiel des démarches participatives (conseils de quartier, assemblées de voisinage) en transférant directement une partie du pouvoir de décision à la population en matière budgétaire. Démarche expérimentée à Porto Alegre au Brésil de 1998 à 2004 et largement commentée dans le monde : la réussite de cette démarche est vantée dans le monde entier même si sur toute la période, elle n'a touché que 10% de la population de la ville (Blondiaux, 2008, p.51). Cette démarche à l'ambition égalitaire et redistributrice a pour objectif de démocratiser radicalement la démocratie et la justice sociale. Elle s'inscrit dans une démocratie participative approfondie et continue, qui participe d'un projet politique déterminé.

Les conseils de quartiers sont pourtant des instances investies majoritairement par des habitants qui participent déjà à la vie politique : « *outil de re-politisation dans les cités, les conseils de quartier sont des instruments de sur-politisation à Paris. Ils mobilisent les classes moyennes et supérieures relativement bien instruites et au fait des procédures et du système politico-administratif local. Ils offrent à des citoyens déjà engagés dans la vie de la cité des moyens nouveaux pour s'y exprimer et peser sur la gestion municipale* » (*Ibid.*). L'établissement de plusieurs conseils de quartier dans la capitale constitue une sorte de système de « *capteurs permettant à la mairie de Paris de mieux piloter une ville aussi complexe que la capitale* », avec le risque d'être instrumentalisés par les élus locaux.

Les élus locaux font néanmoins le constat de l'échec des démarches d'information envers la population à travers les conseils de quartier et autres débats citoyens. Le directeur de cabinet de la maire de Saint-Ouen témoigne de l'expérience de sa commune :

« On n'a plus de conseils de quartiers car ceux mis en place durant la dernière mandature n'ont pas fonctionné. On remet en chantier notre démocratie participative car les conseils de quartiers, au bout d'un moment, les gens ne viennent plus ou on a un échelon supplémentaire. On retrouve tout le temps les mêmes et ce ne sont plus des citoyens finalement. On a réuni l'ensemble des élus du Conseil municipal là-dessus pour informer, débattre. Le 2 juillet on fait une réunion publique là-dessus, enfin publique, on s'adresse plutôt aux forces vives, présidents d'associations, les professionnels, le MEDEF... ».

A Sceaux, la situation est assez semblable, constate son maire :

« Ici j'ai fait des ateliers d'urbanisme pendant le précédent mandat mais très peu venaient, des types d'associations qui après s'en servaient pour emmerder le monde. Sinon il y a peu de gens. On vous a élu, débrouillez-vous. Les habitants ont besoin d'être informés sur ce qui va se passer dans leur rue »¹⁴.

Dans le monde, c'est surtout le label « budget participatif » plutôt que la méthode qui a diffusé : montants budgétaires faibles pour des projets micro-locaux (jeux de square) sans grande ambition par exemple. La démarche proposée par la Ville de Paris relève ainsi davantage du label que de la méthode. Elle propose aux parisiens (40 000 participants sur 2,2 millions d'habitants) de choisir leurs projets préférés, parmi des propositions présélectionnées par la mairie, pour un budget de 20 millions d'euros.

¹⁴ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

Depuis la loi de 1995 créant la Commission Nationale du Débat Public (CNDP), un débat public doit être organisé avec les habitants pour tout projet d'aménagement ou d'équipement ayant un impact important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. C'est à ce titre que deux débats publics, l'un sur le projet de réseau de transport public de l'Etat et l'autre sur le projet concurrent du CRIF, sont organisés à l'automne et l'hiver 2010. Il faut noter l'importance donnée en termes de moyens aux enquêtes publiques à l'occasion de la révision du SDRIF, et surtout des projets concurrents de Grand Huit pour le gouvernement et d'Arc Express pour la Région Ile-de-France. La mobilisation a été relativement importante pour un débat de ce type.

Des initiatives concernant l'information et la mobilisation des citoyens, ou plus largement des habitants, existent au travers de la « blogosphère », des « réunions de citoyens » ou encore des associations. Sur Internet, les supports de débat, de consultation et d'information se développent à partir de 2010 et la mise en œuvre du projet urbain. Jusqu'à cette date, ils sont surtout le fait d'élus locaux. Il faut bien sûr citer les blogs très riches en contenu de Pierre Mansat, mais aussi celui de Philippe Laurent, Philippe Dallier, Roger Karoutchi, etc. (la liste est loin d'être exhaustive). A partir du moment où le *Grand Paris* se traduit par la mise en place d'un réseau de transport en 2010, vont se développer les blogs de particuliers, les sites d'information à destination des habitants, des entreprises. Les supports vont également se multiplier : des blogs, des journaux en ligne, des pages sur les réseaux sociaux (Facebook, Twitter, LinkedIn). De la part des associations, collectifs ou individus, il existe un grand nombre de sites ou blogs, souvent éphémères, consacrés à un ou plusieurs aspects de la vie dans la métropole parisienne : sur les transports ou les loisirs, sur le quotidien de la vie à Paris ou en banlieue, sur l'architecture ou l'urbanisme, sur un quartier ou un territoire précis, etc. On peut trouver quelques sites ou blogs spécialement dédiés au dossier du *Grand Paris* comme « Le Grand Paris des urbanistes »¹⁵ ou le blog de Jean-Paul Chapon « Paris est sa banlieue »¹⁶ : ce dernier constitue une exception dans le paysage par sa longévité (depuis 2005).

De nombreuses associations, comme « Île-de-France Environnement » qui dispose de milliers d'adhérents et participe à la réflexion sur le *Grand Paris*, proposent à leurs adhérents de l'information sur la gouvernance urbaine et l'aménagement du

¹⁵ A consulter à l'adresse suivante : <http://planningforparis.blogspot.com/>

¹⁶ A consulter à l'adresse suivante : <http://parisbanlieue.blog.lemonde.fr/>

territoire en Ile-de-France. Des collectifs et associations se sont mobilisés pour rendre les enjeux du *Grand Paris* plus compréhensibles aux habitants de la métropole en organisant des conférences ou des débats avec les élus. Les partis politiques ont eux aussi des commissions de réflexion sur le *Grand Paris*, à destination de leurs adhérents, mais au vu du pourcentage d'adhésion à un parti politique dans la société civile, le nombre de personnes potentiellement touchées par ce biais est faible. Plusieurs initiatives du syndicat Paris Métropole sont à noter pour associer les habitants aux réflexions sur la dynamique métropolitaine. Un débat organisé en 2012 « Demain mon Grand Paris » avec 20 réunions sur tout le territoire. Un autre est organisé en 2015, « Mon Grand Paris, j'en parle », avec là aussi 20 réunions¹⁷. La consultation citoyenne s'appuie sur un site internet, bien construit et attractif pour recueillir les avis des habitants. Après une inscription rapide, on peut laisser un message dans cinq catégories : « métropole mondiale », « métropole des habitants », « métropole solidaire », « métropole innovante », « métropole durable ». Ces catégories sont elles-mêmes divisées en 4 à 5 thèmes. Force est de constater que la participation est très faible. 132 personnes sont inscrites sur le site, dont 5 animateurs. Une carte indique que la provenance des « parleurs », c'est-à-dire les participants (ceux qui sont inscrits et non seulement ceux qui proposent des avis), est répartie sur tout le territoire francilien, majoritairement dans l'agglomération parisienne¹⁸. Les contributions sont peu nombreuses : plusieurs questions recueillent seulement 1 à 5 contributions. Le thème qui suscite le plus d'avis est la densité avec 28 contributions.

L'idée d'organiser un référendum pour que la population de l'agglomération ait son mot à dire sur le projet du *Grand Paris* est régulièrement évoquée¹⁹. Plusieurs élus se sont montrés favorables à la tenue d'un référendum, avec une politique

¹⁷ Res publica propose un réseau social de concertation « j'en parle », d'où les parleurs.

¹⁸ A noter, un « parleur » à Nantes et deux « parleurs » à Lille.

¹⁹ L'urbaniste Guy Burgel propose par ailleurs, dans sa vision de la nouvelle gouvernance francilienne, l'organisation d'un « *référendum populaire, susceptible, après large information de l'opinion, d'éclairer les choix et d'entraîner une prise de conscience collective* ». Il poursuit : « *Ces avis restent consultatifs, les élus décident en dernier ressort avec une contractualisation de l'État sur les objectifs et les moyens. Cette procédure, extraordinaire, n'a vertu, ni à la pérennité, ni à la périodicité. Elle répond à un état d'urgence métropolitain, dont la pratique devrait déterminer l'avenir. Dans tous les autres secteurs de l'action publique, qui sont les plus nombreux, elle ne devrait toucher, ni à la souveraineté, exercée par l'État ou la région, ni à la subsidiarité, apanage des départements et des communes, en cohérence toutefois avec le projet métropolitain adopté. Il est évident que le cheminement ici esquissé devrait être affiné par des spécialistes de droit public, et faire l'objet de l'adoption par le Parlement d'un statut dérogatoire pour l'agglomération capitale. Si Paris valait une messe pour Henri IV à la fin du XVI^e siècle, la métropole vaut bien ce compromis historique à l'aube du troisième millénaire* » (Burgel 2010). Cette proposition de Guy Burgel s'inscrit dans les débats des élus locaux sur la façon d'associer les habitants aux choix d'aménagement et de gouvernance en Ile-de-France.

d'explication au préalable²⁰. Il s'agit dans tous les cas d'une simple consultation de la population, et pas d'une réelle association de la population. La perspective d'un référendum reste encore lointaine au début des années 2010.

2) Des discours politiques ambivalents sur l'intérêt de la participation des habitants

Le discours politique sur l'impératif participatif est porté principalement par les partis de gauche dès les années 1970, le milieu militant associatif puis les organisations internationales (et l'Union européenne parmi elle²¹). La démocratie participative doit venir corriger les limites du système représentatif, rapprocher le citoyen des instances de décision, améliorer la décision politique par la prise en compte de solutions diversifiées. Mais comme le note Loïc Blondiaux, « *elle est en passe de gagner la bataille des mots en imposant son vocabulaire à défaut de pouvoir toujours mettre en pratique son programme* » (Blondiaux 2008, p. 29).

Quelques élus souhaitent en effet impliquer la population francilienne dans les débats sur le *Grand Paris*. C'est notamment la conviction de Pierre Mansat : « *ces évolutions [celles de la métropole] ne peuvent pas se faire sans la participation des citoyens*²² ». Les discours des élus locaux valorisent la participation de la population, que ce soit dans la démarche de coopération entre collectivités territoriales (Conférence métropolitaine puis Syndicat Paris Métropole) ou dans le processus de révision du SDRIF. La participation des habitants à la définition des enjeux et des solutions qui les concernent en premier lieu est constamment rappelée comme étant essentielle. Pierre Mansat explique : « *Au départ, la question de la gouvernance part*

²⁰ Christian Favier le fait en 2007 dans une tribune publiée dans *l'Humanité* : FAVIER Christian, « Créeer de nouvelles coopérations pour faire reculer les inégalités », *L'Humanité*, 13 octobre 2007.

²¹ L'intégration européenne a bien des effets sur la gouvernance urbaine et l'aménagement du territoire (Wilks-Heeg, Perry et Harding 2003).

²² Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat. Il ajoute : « *Ce qui doit être au cœur, c'est le sujet : quel est le pouvoir* ». *C'est là à mon sens les enjeux, les sujets, les réponses qui doivent se piloter clairement à l'échelle métropolitaine : je ne comprendrai pas comment on n'essaierait pas désigner ce lieu là comme un lieu d'expression démocratique sinon ça se fait par addition, par décision multiples mais ça ne produit pas de bonnes décisions, ça produit pas de l'intervention des citoyens. On voit déjà au niveau de l'intercommunalité la difficulté avec un déficit démocratique. Les politiques sont décidées à cette échelle là mais pas de sentiment d'appartenance. Je crois qu'il y a là un sujet qui est très politique et qui concerne les progressistes : est-ce qu'on peut laisser cette échelle être seulement une question de gouvernance et pas une question démocratique ? Première question. La deuxième : il faut essayer de trouver une réponse du 21^{ème} siècle et pas du 20^{ème} siècle. Donc pourquoi pas inventer un lieu de pouvoir démocratique, éventuellement à géographie variable sur des sujets, dans lequel la région serait représentée ?* ».

d'un constat assez simple. Du point de vue des habitants d'une métropole, les frontières administratives n'ont pas grand sens ; les Métropolitains sont très directement concernés par des décisions de collectivités voisines de celles où ils résident et sur lesquelles ils n'ont pas aucune prise. C'est donc une question de démocratie : il n'est plus concevable que des décisions lourdes de conséquence pour les citoyens soient prises dans des instances qui échappent à leur contrôle » (Ibid.).

Le discours des élus repose sur la nécessité d'entendre les solutions proposées par les habitants, quand bien même ils ne sont pas nombreux. Des divergences naissent néanmoins sur la forme que doivent prendre les dispositifs participatifs : qui (habitants, instances de représentation) ? Comment (dans les quatre niveaux de la participation : information, consultation, concertation, co-décision) ? Où ?²³

La complexité des enjeux associée à la multiplicité des parties prenantes dans l'action publique compliquent l'ouverture du système politique aux habitants et usagers des métropoles : « *la complexification et l'opacification des processus de décision qui en résultent semblent même un obstacle à l'exercice d'un contrôle démocratique externe* » (Ibid., p. 68). Face aux limites des dispositifs participatifs (faiblesse et professionnalisation de la participation, risques d'instrumentalisation) ou en assumant une vision élitiste de la démocratie, certains élus défendent leur rôle d'élu local. Pourtant, « *à condition qu'ils soient informés a minima des données et du contexte d'un problème, les citoyens convoqués sont parfaitement capables de se prononcer politiquement sur celui-ci, en mobilisant pour y parvenir des considérations de justice générale. En démocratie, l'aptitude à juger des affaires politiques doit être considérée une fois pour toute comme universelle* » (Ibid., p. 90).

D'autres élus justifient le peu de participation de la population. Philippe Laurent compare ainsi la question du *Grand Paris* à la question de l'Europe dans la difficulté pour la population de saisir les enjeux. Il défend son rôle d'élu au suffrage universel, représentant la volonté générale :

« Enfin on élit des gens pour assumer la responsabilité aussi. C'est toujours le même problème, la démocratie représentative. On peut imaginer, sur un projet qui soit un peu bouclé, on ne peut pas présenter non plus les idées, ils ne vont pas comprendre, on peut faire ratifier par

²³ La nécessité de ne pas oublier les habitants est rappelée par le CESR qui rappelle dans un communiqué du 23 octobre 2015 que « *construire la métropole ne peut se faire sans appropriation et sans concertation avec les habitants* ». Il s'inquiète par ailleurs du manque de lisibilité pour les habitants dans la mise en place de la MGP.

un référendum... Il faut d'abord une cohérence entre élus, c'est déjà difficile entre nous²⁴ ».

En définitive, l'injonction à la participation dans la métropole francilienne renforce le rôle central des élus locaux, comme bien souvent dans les métropoles (Jouve 2005). Les habitants participent à des dispositifs dont l'influence sur la décision est dérisoire²⁵. L'espace public métropolitain est l'espace des professionnels de la participation (les conseils de développement dans les intercommunalités en sont un exemple flagrant). Si de façon générale, « *gouverner renvoie donc moins à l'imposition de choix faits par des élus au nom de l'intérêt général mais davantage à la mobilisation, l'argumentation et la négociation pour élaborer de l'intérêt général plus limité et réussir à mettre en œuvre des politiques, en canalisant la contestation* » (Le Galès 2011), les décisions restent en Ile-de-France largement définies dans le cadre de la démocratie représentative, dans les cénacles d'élus locaux en partenariat avec l'Etat. La démocratie locale dans les métropoles, et Paris n'échappe pas à la règle, est en large partie une démocratie représentative (Jouve 2004). Or, les exemples internationaux montrent combien mettre de côté la société civile dans les projets métropolitains crée des échecs (Jouve 2005, p. 328). Alors que la participation peine à se faire une place dans le système représentatif, la réflexion sur la façon d'associer les habitants à la réflexion ne fait que commencer et semble loin d'être la priorité, au vu de la difficulté déjà importante à dialoguer entre hommes politiques et à coordonner les actions entre institutions. Demeure donc la question du lien entre participation et décision qui reste un problème dans la plupart des dispositifs mis en place actuellement (Blondiaux 2008, p. 108).

A la mise en place de techniques de participation s'ajoute la volonté des élus locaux d'affirmer leur rôle dans la définition des choix stratégiques en Ile-de-France face à l'Etat.

²⁴ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

²⁵ Le risque de ces initiatives participatives, dont l'initiative et l'encadrement est bien souvent le fait des élus locaux et de l'administration, est de tomber dans « une « technocratie participative » où l'efficacité de l'action publique est la fin, et la démocratie le moyen » (Roux et Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (France) 2011, p. 53).

Section 2. Le *Grand Paris* : approfondissement ou remise en cause de la décentralisation ?

L'Etat se met en retrait de l'aménagement du territoire à partir des lois de décentralisation de 1982-1983. Il transfère peu à peu au Conseil régional des compétences importantes (SDRIF en 1995, STIF en 2004). A mesure que les élus locaux, conseillers municipaux et conseillers régionaux, se saisissent des enjeux d'aménagement et de la façon de coordonner leurs actions, l'Etat ne se retire pas totalement. Son retour fracassant dans les débats en 2007, qui constitue un véritable choc pour l'exécutif régional, témoigne d'une volonté réaffirmée de l'Etat de rester maître des enjeux d'aménagement. Il ne peut certes conduire des opérations seul comme il l'a fait au 19^{ème} siècle ou même dans les années 1960 et 1970. Le *Grand Paris* révèle un jeu de dupes, où le discours de l'Etat insiste sur son soutien aux élus locaux alors qu'il s'affirme comme un Etat stratège et aménageur, et les élus locaux font comme s'ils pouvaient décider seuls, alors qu'ils ont besoin de l'Etat pour financer les projets d'envergure. C'est la prise de conscience d'un partenariat en bonne intelligence qui émerge dans la décennie : l'Etat reste le pilote des grandes opérations d'aménagement et de la réforme territoriale, mais il ne peut rien faire sans les élus locaux, qui prennent en main les enjeux d'aménagement et ont besoin des réalisations dans leur commune.

§1. D'un processus favorable aux élus locaux....

Les lois de décentralisation sont favorables aux élus locaux et renforcent particulièrement le Conseil régional et les maires en matière d'aménagement en Ile-de-France. On assiste alors à une mutation du rapport centre-périphérie (Pasquier 2012) qui conduit à un « desserrement du verrou de l'Etat » (Le Galès 1999) en renforçant la légitimité des élus locaux. Si le « modèle français d'administration locale » qui se construit à partir des années 1980 n'est pas véritablement transformé avec les lois de

2003²⁶, les réformes des années 2000 conduisent néanmoins à faire émerger un acteur central de l'aménagement : le Conseil régional.

Le Conseil régional, souffrant d'une faible légitimité politique, s'institutionnalise dans les années 2000 comme pilote de l'aménagement du territoire à partir de 2004. Pendant trois années, les élus régionaux se forment aux enjeux de l'aménagement du territoire, incorporent leur nouveau rôle d'initiateur d'un schéma d'aménagement aux effets politiques déterminants. Le transfert du STIF au CRIF en 2006 conforte l'institution régionale dans son rôle de grand ordonnateur des transports et de l'aménagement à l'échelle régionale. Le partenariat avec l'Etat par le biais de la Préfecture de Région reste certes déterminant des relations institutionnelles dans la Région, mais le CRIF bénéficie de ces transferts de compétences qui renforcent sa légitimité à devenir le pilote.

Par ailleurs, les maires s'investissent dans la recherche d'une meilleure coopération entre élus locaux avec la Conférence métropolitaine et ne cessent ainsi de rappeler leur rôle déterminant dans les choix stratégiques d'aménagement à conduire dans la métropole francilienne. Les élus locaux deviennent de plus en plus des médiateurs, des interprètes des demandes de leurs concitoyens vis-à-vis du pouvoir central (Gilli 2014, p. 199) ²⁷.

La décentralisation permet un approfondissement des pratiques démocratiques dans la mesure où les nouveaux élus (les premiers élections au suffrage universel des conseillers régionaux sont en 1986) ont de nouveaux comportements : ce que Dominique Lorrain appelle « *les voies silencieuses du changement* » (Lorrain 1991)²⁸. Ce n'est donc pas parce que l'échelle régionale ou locale seraient plus proches du citoyen qu'elles seraient plus démocratiques, mais parce que la décentralisation conduit

²⁶ La loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales forment toutes les deux ce que l'on a appelé l'acte II de la décentralisation, après l'acte I de 1982-1983.

²⁷ « *La recomposition de la démocratie locale entraîne une mutation du rôle des élus de proximité et de leurs relations avec les citoyens. S'ils restent ceux qui tranchent lorsqu'il y a des décisions à prendre sur l'avenir du territoire, ils ne peuvent plus le faire seuls et sont de plus en plus, au quotidien, renvoyés à un rôle de médiateurs. Dans une métropole où tous les repères locaux comme nationaux sont bouleversés, les maires restent des repères importants pour les habitants mais ils ne peuvent plus être simplement les notables du village métropolitain. Ils ne sont des figures importantes de la vie politique francilienne que dans la mesure où ils constituent les meilleurs relais et interprètes de la parole de leurs concitoyens. Le fait majeur de la période est ainsi l'affirmation croissante des citoyens* » (Gilli 2014, p. 199).

²⁸ Il ne s'agit pas d'avoir une vision idéalisée de la démocratie locale : les pratiques de corruption sont nombreuses en Ile-de-France, et notamment en matière d'aménagement (La Défense dans les années 1980 et 1990 qui a servi à financer la droite dans les Hauts-de-Seine). Mais le propos vise à montrer que la décentralisation, avec l'établissement de nouvelles règles du jeu, a favorisé un renouvellement des pratiques et l'arrivée de nouveaux acteurs.

à de nouvelles règles du jeu qui font « *sans cesse surgir de nouveaux acteurs en quête de légitimité* » : cela crée « *aussi des opportunités pour un approfondissement, et non pas une simple sauvegarde, des formes pratiques de la démocratie et de la citoyenneté* » (Veltz 2008, p. 143).

§2. ... à un retour direct de l'Etat dans l'aménagement de l'Ile-de-France

Si l'Etat a bien transféré des compétences stratégiques au Conseil régional, il garde un rôle dans l'aménagement du territoire par la contractualisation, le partenariat (contrat de plan/contrat de projet Etat/région) et des instruments stratégiques (OIN par exemple). Ainsi, des relations horizontales entre élus régionaux et préfecture de région se mettent en place (Pasquier 2012). Dénonçant le mythe de l'Etat unitaire français, Romain Pasquier propose dans la conclusion de son ouvrage *Le pouvoir régional* une typologie intéressante du pouvoir régional avec le modèle gouvernemental, le modèle de la gouvernance et le modèle de l'administration déconcentrée. Il conclut que « *l'analyse de ce pouvoir régional dessine la figure controversée d'un Etat central en pleine recomposition, d'une République décentralisée à la croisée des chemins* » (*Ibid.*, p. 339). La solution pourrait être « *plus de régions et mieux d'Etat* » (*Ibid.*, p. 340).

1) L'Etat déconcentré au cœur du partenariat avec la Région (2001-2008)

L'Etat dans les années 2000, représenté par le Préfet de région, continue à avoir cinq objectifs qui relativisent la portée de son retrait (Ronai 2007) : 1. Continuer à porter la logique des schémas élaborés sous sa direction entre 1965 et 1994 en se plaçant comme « *défenseur de l'intérêt général face aux égoïsmes locaux et aux petits enjeux politiciens incarnés par les élus* » ; 2. Défendre le rôle de la région-capitale comme atout déterminant pour la France, en contradiction avec les travaux et les solutions de la DATAR, en portant la fonction « *de porte d'entrée et de plateforme d'accueil des investissements internationaux avec un souci particulier pour la fonction de carrefour de la région ; l'aéroport continental, noyau du réseau TGV, cœur du réseau autoroutier* » ; 3. Défendre sa position sur l'aménagement de la région-capitale

dans la négociation à partir de 2005 du nouveau contrat de projet (2007-2013) qui s'effectue parallèlement à la réflexion sur le SDRIF ; 4. Parallèlement à ces positions défensives, limiter l'apport financier alors que l'Etat met en place des politiques de réduction des dépenses publiques et transfère des compétences aux collectivités locales sans mettre à niveau les contributions financières correspondantes ; 5. Garder un rôle direct dans l'aménagement régional grâce aux OIN en Ile-de-France qui sont des opérations d'urbanisme où l'Etat préempte les compétences des élus locaux : deux OIN sont décidées en 2006 lors d'un CIACT dans les secteurs de la Seine-Amont et de Saclay.

Dans sa thèse, Pauline Prat montre bien la spécificité du poste de préfet de Région d'Ile-de-France par rapport aux autres préfets « *comme une position exorbitante de la fonction préfectorale* » : il est ainsi le seul préfet à participer au Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement des territoires qui traite par exemple du dossier des pôles de compétitivité en France (Prat, 2012, p.286-287). Le préfet de région « *ressemble plus à une sorte de secrétaire d'Etat qu'à un préfet classique* », en relation directe avec Matignon et les ministres sur les sujets en rapport avec l'Ile-de-France.

2) L'aménagement de la région capitale géré par l'Etat central soumis aux divisions entre administrations (2008-2012)

Mais la création du Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale inaugure une intervention plus directe de l'Etat central, et non plus seulement de l'Etat déconcentré dans l'aménagement du territoire, avec la création de deux établissements publics placés sous le contrôle de l'Etat (SGP et EPPS). Le processus de recentralisation des questions d'aménagement du territoire se renforce dès 2010 : c'est la figure de l'Etat aménageur que nous souhaitons mobiliser ici (Marcou, 2010). La loi de 2010 sur le réseau de transport du *Grand Paris* renforce par ailleurs l'autorité du préfet de région avec des pouvoirs plus étendus en matière de contrôle des documents d'urbanisme (Marcou, 2010). Censée lutter contre l'immobilisme résultant des luttes entre élus locaux au sein du Conseil régional, l'autorité symbolique de l'Etat doit en effet permettre dans cette optique de trancher et d'imposer un calendrier et un projet. Il y a donc dans cette optique deux phases que Christian Blanc résume ainsi : « *l'Etat peut aujourd'hui donner l'impulsion stratégique, mais les maires auront une responsabilité*

énorme, celle de tenir sur le moyen terme », c'est-à-dire de contribuer directement à la mise en place des contrats de développement territorial et à la bonne coopération avec la Préfecture de région (Blanc 2010, p. 153)²⁹.

Nous souhaitons ici insister sur une phase particulière de la décennie 2000 dans laquelle a été créé au sein même du gouvernement un organe chargé de l'aménagement du territoire. Il s'agit de montrer comment ces deux années (2008-2010) ont conduit à une situation inédite en matière d'aménagement du territoire où l'Etat central disputait à l'Etat déconcentré l'élaboration de principes directeurs pour la planification, en lien avec le Conseil régional et les élus locaux. Ces deux années illustrent la difficulté à penser un schéma d'organisation et de répartition des compétences. Toute la difficulté de l'exercice consiste à concilier trois éléments : l'intérêt d'aboutir à une décision, l'importance de la consultation de tous les acteurs et le respect de l'autonomie des collectivités territoriales. Dans ce contexte, l'enjeu de la coopération entre l'Etat, la Région et la capitale notamment devient primordial, enjeu souligné dans l'intitulé même du secrétariat d'Etat chargé du développement de la « région capitale » (Chemetov 2009). Le fait que les relations personnelles de Christian Blanc avec la plupart des acteurs politiques du *Grand Paris* aient été mauvaises laisse suggérer que sa position au sein de la configuration d'acteurs était presque intenable tant le secrétariat d'Etat venait se surajouter à un ensemble d'acteurs ayant bien du mal à fonctionner ensemble.

Nicolas Sarkozy explique dans un entretien sur le *Grand Paris* l'importance que revêt à ses yeux la coordination : « *les exercices de planification passive, qui définissent des interdictions et des règles, doivent aujourd'hui laisser la place à une démarche de projet collectif, qui mobilise des énergies pour réaliser et coordonner des actions* »³⁰ (Sarkozy, 2010). Cette nouvelle approche, davantage fondée sur la souplesse du projet et non sur la rigidité des règles, et s'associant en cela aux principes portés par la révision générale des politiques publiques, la RGPP (Bezes, 2012), est encouragée par le chef de l'Etat pour vaincre les immobilismes : c'est cette approche

²⁹ Il ajoute par ailleurs : « *Fixer un objectif commun et donner aux territoires les moyens techniques, juridiques et financiers de l'atteindre ; mais le pilotage de ces territoires se fera au plus près du terrain, là où les acteurs seront les plus à même de sentir les vents et les courants et d'ajuster le cap en conséquence* ».

³⁰ Et il ajoute : « *Avec la mise en place de l'Atelier international du Grand Paris, nous disposerons, avec les collectivités territoriales, d'un instrument qui permettra de concrétiser non pas un schéma mais une politique partagée, pour aider à mettre en œuvre non pas des règles mais des projets. Et en respectant toujours un principe de subsidiarité. Il faut être ferme sur les choix structurels, souple et pragmatique sur le reste* ».

qui est au fondement de la création du secrétariat d'Etat comme nous l'avons vu dans le chapitre 3. Mais cette recherche d'une plus grande souplesse s'accorde mal avec la gouvernance de l'Ile-de-France. Au sein même de l'Administration centrale, plusieurs ministères et plusieurs directions générales - comme la DGITM, direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, la DGALN, direction générale de l'Aménagement du Logement et de la Nature au sein du MEEDAT, etc. - traitent des dossiers en lien avec le *Grand Paris*. Or, du fait de la difficulté de la coordination, ce sont plutôt les cabinets qui gèrent les questions liées au *Grand Paris*, mais sont de ce fait plutôt dans l'hyper court-terme. La logique qui voudrait que l'Etat soit ainsi le pilote en matière d'aménagement en Ile-de-France, « *garant du temps long et de l'intérêt général, non pas pour imposer mais pour accompagner* » selon les mots de Christian Blanc, est donc dans les faits mise à mal (Blanc, 2010, p.255).

Le secrétariat d'Etat entre en 2008 dans un système d'action déjà très complexe en matière d'aménagement du territoire en Ile-de-France. Il s'agit donc de « *comprendre le processus dans lequel s'engendrent les stratégies des acteurs de l'aménagement urbain, produits de la rencontre entre leurs structures mentales et la structure du jeu* » (Buchet de Neuilly, 1997, p.167). Christian Blanc et son administration de mission ont des relations plus ou moins difficiles avec la majeure partie des acteurs politiques du *Grand Paris*, que ce soit au sein de l'Etat, avec le Ministère de tutelle ou l'Elysée, et avec les administrations déconcentrées, ou encore avec les élus locaux franciliens.

Christian Blanc s'est fait beaucoup d'ennemis y compris au sein des administrations centrales (il admet néanmoins avoir été à sa surprise soutenu par Bercy sans réussir à l'expliquer) dans la mesure où son projet est profondément interministériel. Il a choisi d'ignorer les travaux déjà préparés dans ces administrations pour se donner une capacité plus grande d'innovation. Pour autant, vingt-deux réunions interministérielles sont organisées sur le projet, dont les trois dernières sont présidées par le Premier ministre, et la dernière par le Président de la République. Ce caractère interministériel du projet ajoute à la difficulté de son élaboration. Nous allons ici nous pencher plus spécifiquement sur les relations entre le secrétariat d'Etat et son ministère de tutelle.

Le secrétariat d'Etat est rattaché dans un premier temps au MEEDAT, puis auprès du premier ministre à partir du 23 juin 2009 nous l'avons vu. Dispose-t-il dans ces deux cas d'un pouvoir autonome ? Quels sont ses liens avec le ministère de tutelle ?

Le fait que le nouveau secrétariat d'État ait été rattaché, lors de sa création, au ministère du Développement durable et non à celui de l'Intérieur est le signe que le projet d'une refonte de l'organisation politico-territoriale de l'Île-de-France n'est pas prioritaire. Christian Blanc doit donc composer avec son ministre de tutelle, Jean-Louis Borloo. Malgré une bonne coopération avec les services du ministre lors de l'installation – le MEEDAT permet de débloquer des fonds pour la signature d'une trentaine de contrats -, les relations se dégradent rapidement. En effet, Christian Blanc souhaite travailler de façon autonome, en ligne directe avec l'Elysée. Or, Jean-Louis Borloo et son cabinet demandent à être associés à ses travaux en contrepartie des fonds débloqués. Le contexte économique et social évolue par ailleurs, avec l'éclatement de la crise des *subprimes* à l'automne 2008. La question financière devient alors un sujet de discorde car en période de crise, les budgets se resserrent et la question des transports n'est plus la priorité.

Lors du remaniement du 23 juin 2009, c'est le Premier ministre qui devient le ministre de tutelle du Secrétaire d'Etat³¹. Mais les relations avec Matignon sont elles aussi conflictuelles, et notamment lors de la soumission du texte préparé par Christian Blanc aux services du Premier ministre François Fillon en août et septembre 2009 : ce texte fait l'objet de plusieurs modifications par ses services avant sa transmission au Conseil d'Etat et Christian Blanc ne supporte pas de voir l'économie de son travail « *dénaturée* »³². Le Premier ministre essaie en effet d'apaiser la colère des élus municipaux et régionaux estimant que leurs compétences en matière d'urbanisme vont être déniées si la loi est adoptée en l'état : il inscrit à cette fin dans le projet de loi la nécessité d'une consultation des élus locaux. Le Premier ministre peine à trouver sa place dans les relations entre le secrétariat d'Etat et l'Elysée, dans un contexte politique plus général de tensions avec le Président de la République.

³¹ Décret n° 2009-929 du 29 juillet 2009 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale.

³² « *Ma surprise fut donc grande ce matin de lire un texte transmis au Conseil d'Etat s'écartant de façon très substantielle des conclusions de la réunion interministérielle du 25 septembre et introduisant même dans le texte des dispositions -jamais discutées- portant atteinte à l'économie générale du projet de loi au point de risquer de le rendre incohérent avec toute l'action que j'ai conduite depuis dix-huit mois* », écrit Christian Blanc ».

Dans « Profond désaccord de Blanc avec Fillon sur le projet final du Grand Paris », AFP, 30 septembre 2009.

Ce conflit est arbitré par l’Elysée et un accord trouvé sur le texte qui est donc soumis en Conseil des ministres le 7 octobre 2009. Ces difficultés relationnelles entre le Secrétaire d’Etat et son ministre de tutelle sont aggravées par le fait que le dossier est piloté directement par l’Elysée. En effet, créée par et pour le Président de la République, l’administration de mission lui rend des comptes directement, et notamment par le biais du Secrétaire général de l’Elysée, Claude Guéant. Christian Blanc déclare ainsi : « *Malgré son agenda chargé, le président a suivi personnellement et régulièrement le projet (...). Il voit grand autrement. C'est peut-être cela la rupture* ».

Enfin, la mission de Christian Blanc se retrouve en parallèle des attributions du Préfet de Région, Daniel Canepa (en poste de 2008 à 2012). Et finalement, les deux postes souffrent des mêmes problèmes : leur pouvoir d’initiative est fortement contraint par la nécessité de consulter Matignon, un certain nombre de ministres et leurs services, ainsi que les « grands » élus locaux c’est-à-dire ceux qui détiennent un pouvoir politique important de part leurs mandats cumulés ou non. Pauline Prat écrit ainsi que « *si le préfet de la région Île-de-France est un proche de l’exécutif et du gouvernement, pour certains préfets en revanche, ce poste prestigieux dépend aussi inexorablement des directives gouvernementales* » (Prat, 2012, p.286-287). Dans les faits, les relations entre le Secrétaire d’Etat et le Préfet de région ne sont pas paisibles. De même, le directeur de la Direction régionale de l’Equipement a estimé lors de rencontres avec le Chef de cabinet de Christian Blanc que les travaux du secrétariat d’Etat empiétaient sur ses prérogatives.

3) *L’acte I de la recentralisation ?*

Tout ceci s’inscrit dans la réforme du droit des collectivités territoriales qui est initiée en 2008 par le comité Balladur. L’utilité d’un acte III de la décentralisation consiste pour ses promoteurs en un approfondissement de la démocratie locale, et notamment dans les métropoles. Mais le processus engagé en 2008 aboutit à la loi de décembre 2010 qui ignore Paris. Il faut attendre ce qui devient véritablement l’acte III de la décentralisation avec les trois lois de 2014 et 2015 pour que le cas de la région parisienne soit pris en charge. Les critiques sur le retour de l’Etat sont nombreuses : Pierre Mauroy dénonce dans une tribune publiée dans *le Monde* du 19 janvier 2010 une

« recentralisation qui n'ose pas dire son nom ». Cet acte I de la recentralisation « viendrait alors fermer un cycle commencé par les lois qualifiées de ‘décentralisation’ en 1982, et il constituerait une réaction, au sens premier du terme » (Verpeaux 2011). La recomposition de l’Etat autour d’une perte de centralité dans la gestion des intérêts territoriaux constitue en définitive un « intermède historique » (Epstein 2013). Pour autant, le modèle de « gouvernement à distance » qui émerge dans la décennie 2000 dans certains secteurs d’action publique, en matière de rénovation urbaine par exemple³³, ne permet pas de décrire le rôle de l’Etat en Ile-de-France. Le territoire reste un territoire à part pour l’Etat et continue de voir son traitement géré séparément (même si les lois MAPTAM et NOTRe constituent à cet égard une rupture en incluant Paris dans la réforme territoriale).

On ne peut réformer Paris sans repenser l’Etat : « *l’analyse s’impose, on ne peut réformer le local sans repenser l’Etat* » (Lorrain 1991, p. 481). Il s’agit bien de repenser la place et le rôle de l’Etat dans un système décentralisé, dans une région qui reste une capitale. L’Etat qui est bel et bien, et de plus en plus, un Etat aménageur, défend sa capacité à prendre en compte la complexité (dans les problèmes liés à la densité notamment). S’il n’est plus le principal acteur de l’aménagement du territoire avec la décentralisation et la montée en puissance du secteur privé, il dispose d’un ensemble d’outils, d’instruments, qui lui permettent de jouer le rôle d’« ensemblier de référence » tandis que de nombreuses opérations d’aménagement s’élaborent sans son aval (les ZAC, forme importante de l’aménagement public, sont un outil aujourd’hui largement dépassé par les pratiques des opérateurs privés). Ce rôle d’ensemblier s’appuie sur la défense de l’intérêt général, certes partagé avec les élus locaux, mais avec une hauteur de vue jugée par l’Etat déterminante, contre les intérêts électoraux et financiers des collectivités locales³⁴. Le secteur privé joue lui aussi un rôle décisif en

³³ Le gouvernement à distance désigne la situation dans laquelle l’Etat depuis 2003 « *a subtilement repris en main la définition des finalités de ces politiques, en s’appuyant sur des instruments de mise en concurrence nationale des territoires pour l’accès à ses ressources qui incitent les acteurs locaux à se conformer, en toute liberté, à ses priorités* » (Epstein 2013).

³⁴ Thierry Lajoie, directeur du nouvel établissement public Grand Paris Aménagement (anciennement AFTRP), explique ainsi en 2014 : « *Quant à la collectivité, elle a parfois une approche différente de la nôtre : un logement est trop souvent vécu comme une dépense budgétaire et un risque électoral, alors qu'un bureau est perçu, en Ile-de-France, comme une recette financière et une chance politique. En 2008-2009, les études autour du Grand Paris Express montraient que le réseau de transports allait générer 200.000 logements. Mais aujourd’hui, si l’Etat n’intervient pas, si l’on laisse cela se faire au fil de l’eau, on n’en construira que 10% !* ». GONGUET Jean-Pierre, BARAUD-SERFATY Isabelle, « Il faut une grande agilité intellectuelle pour aménager le Grand Paris, interview de Thierry Lajoie », *La Tribune*, 7 novembre 2014.

matière d'aménagement du territoire mais il ne peut remplacer l'Etat, dépositaire d'une ambition de cohésion sociale, au-delà des intérêts économiques.

Section 3. Quel projet politique et démocratique pour le *Grand Paris* ?

Enfin, l'analyse de ces onze années de débats sur l'avenir de l'Ile-de-France et des choix à opérer montre une absence assez flagrante de projet politique pour la métropole, absence qui résulte selon nous du constat énoncé dans les deux précédentes sections, à savoir une absence des habitants des débats, et un jeu de dupes entre l'Etat et les élus locaux. Réformer les institutions, aménager, oui : mais pour quoi faire ? Nous avons annoncé en introduction que nous montrerions comment les utopies du *Grand Paris* mettent en mouvement les acteurs et permettent le changement de l'ordre institutionnel. Les utopies comportent toujours une représentation d'une organisation politique et sociétale idéale. Or, après une décennie de débats, les utopies paraissent bien peu audibles, bien peu claires. La participation des habitants est-elle possible ? Est-elle-même souhaitable ? L'absence de projet politique dans l'utopie signifie-t-elle un acquiescement des élus à la réalité du modèle urbain en ce début de 21^{ème} siècle ? Cela montre-t-il un alignement des postures sur le modèle urbain concurrentiel promu par les grandes organisations internationales et s'inscrivant dans la logique du capitalisme financiarisé ?

Si certains acteurs sont bien animés par des utopies, l'analyse des débats des années 2000 montre une quasi-absence de projet politique critique pour l'Ile-de-France : quel est le sens – dans ses deux acceptations de direction et de signification- du *Grand Paris* ? Les trois facettes du *Grand Paris* (coopération entre élus locaux, élaboration du schéma d'aménagement, réforme institutionnelle) s'inscrivent toutes plus ou moins dans le référentiel néo-libéral dans lequel l'économie est central.

Il s'agit donc ici de proposer trois pistes de réflexion, en forme de questions ouvertes plus que d'affirmations, sur cet enjeu du projet politique et démocratique du *Grand Paris*. Le premier point est relatif au déficit démocratique de l'intercommunalité (§1). Cette question est déjà balisée par la recherche sur l'intercommunalité mais prend

une dimension particulière en Ile-de-France puisque l'intercommunalité qui est envisagée doit représenter 6 millions d'habitants et s'inscrit dans un ordre institutionnel complexe : cette première question a trait à l'évolution de la démocratie locale.

Le deuxième enjeu est relatif à la place du politique dans la gouvernance urbaine. La décennie semble marquer la prééminence du politique face aux intérêts économiques dans la définition des solutions à apporter aux difficultés de gouvernance. Pour autant, les solutions choisies, un grand projet urbain, s'inscrivent bel et bien dans un référentiel de la ville néolibérale, en essayant tout au plus d'en gommer les effets pervers (§2).

Le dernier enjeu que nous aborderons est celui de l'émancipation individuelle dans la ville. Le *Grand Paris* pour qui et par qui, avons-nous questionné dans la première section de ce chapitre. Il nous semble particulièrement important de terminer la réflexion par cette dimension essentielle de l'organisation politique qui doit associer intérêts particuliers et vie collective. Dans une ville dense de plusieurs millions d'habitants, aux représentations et aux intérêts diversifiés, comment organiser l'ordre politique pour permettre à la fois la vie en commun et la pleine réalisation de chacun (§3) ?

§1. Quelle démocratie locale dans une intercommunalité de millions d'habitants

Les débats sur les contours d'un gouvernement métropolitain, quels que soient ses contours (périmètre, statut), soulèvent la question démocratique. Comme l'écrit Guy Burgel : « *La ville éclatée, dispersée, au gré des collectivités territoriales, jalouses de leurs compétences décentralisées, se meurt d'absence de démocratie locale, que nous travestissons sous les oripeaux technocratiques de l'intercommunalité ou le vide insondable de la gouvernance urbaine, accouchée à grand renfort de savantes analyses à la conférence Habitat II d'Istanbul en 1996. Bref, Byzance discourt et la barbarie est déjà au cœur de la cité. Il n'est que temps de faire redescendre les idées du ciel sur la terre* » (Burgel 1999, p. 7).

Certains aspects de cet enjeu sont partagés avec toutes les intercommunalités. Ces dernières sont régulièrement pointées du doigt comme étant des cénacles d'élus dans lesquels les décisions se prennent loin de l'espace public (peu d'information et de concertation). Cet aspect est d'autant plus important que les compétences des

intercommunalités urbaines (communautés urbaines et communautés d'agglomération en France) ne cessent de croître : ces dernières prennent en charge 70% des dépenses publiques sur leur territoire tandis que les communes assument les 30% restants (Sueur 2012, p. 9).

L'enjeu de démocratisation des instances intercommunales se pose en Ile-de-France à un double niveau : au sein des communautés d'agglomération existantes (comme Plaine Commune au nord de Paris), mais aussi dans l'intercommunalité envisagée pour la métropole francilienne. Quel espace public pour ces intercommunalités ? La question de l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires fait partie régulièrement du débat public³⁵. Jean-Pierre Sueur, auteur d'un rapport sur la révolution de l'intercommunalité en 2012, propose l'élection au suffrage universel des conseillers communautaires dans les villes, tout en organisant le débat public sur les enjeux métropolitains :

« Dans ces agglomérations, on continue d'organiser des élections cantonales sur la base de cantons urbains dont le moins qu'on puisse dire est que nos concitoyens n'ont pas une perception très claire de leur existence, de leur pertinence ni de leur utilité. Le temps n'est-il pas venu de faire appel au suffrage universel pour désigner l'assemblée et le président ou la présidente qui vont gérer 70 % des dépenses de l'agglomération ? Et d'organiser ainsi tous les six ans un débat sur les enjeux de l'agglomération ? Je sais que, sur ce point, les avis sont partagés. Et cela d'autant plus que si l'on veut « démocratiser » la désignation des assemblées intercommunales dans les agglomérations, bien des modalités existent dont, par exemple, l'extension de la loi dite « PLM ». On peut discuter des modalités, des méthodes, des étapes éventuelles. Mais une chose me paraît sûre : on ne peut pas faire l'impasse sur la question des rapports entre l'intercommunalité et la démocratie » (Ibid.).

Cette question de la démocratisation des instances intercommunales porte également sur l'existence de contre-pouvoirs dans l'espace politique local³⁶. Les

³⁵ Les élections municipales de 2014 ont été l'occasion, pour la première fois, d'une élection des conseillers communautaires au suffrage universel mais effectuée par fléchage sur les bulletins de vote des élections municipales. Les deux élections sont donc étroitement liées et les enjeux politiques métropolitains ne sont pas traités indépendamment des enjeux propres à chaque municipalité.

³⁶ Marcel Gauchet estime qu'il n'existe pas de scène politique locale car « il n'existe pas de démocratie sans contre-pouvoirs » : en ce sens, la décentralisation n'est pas démocratique. Cette affirmation ne se vérifie pas en Ile-de-France, dans la mesure où précisément les contre-pouvoirs sont à Paris. La capitale accueille tous les grands médias, les intellectuels, qui peuvent faire exister les controverses dans l'espace public.

SOUTRA Hugo, FORRAY Jean-Baptiste, « La décentralisation n'est pas démocratique » selon le philosophe Marcel Gauchet », *La Gazette des communes*, 5 janvier 2015.

contre-pouvoirs, comme les médias, sont nombreux en Ile-de-France. Mais les enjeux liés à l'intercommunalité restent largement traités au sein d'instances de délibération fermées aux habitants et aux citoyens. La démocratie locale, comme renforcement du pouvoir des élus locaux à prendre en main le destin de leurs concitoyens, repose sur la croyance en les vertus de la proximité. Pour autant, plus de démocratie locale ne signifie pas plus de démocratie :

« La décentralisation n'est pas démocratique au motif qu'elle rapprocherait mécaniquement la décision du citoyen ou qu'elle favoriserait la proximité. Le maire, les élus locaux ne sont pas naturellement les derniers remparts face à la crise de la démocratie représentative. La « démocratie d'élus locaux » née de la décentralisation a subordonné les politiques locales à des enjeux territoriaux plutôt que sociaux, consensuels plutôt que contradictoires, négociés plutôt que délibérés. Des espaces et des dispositifs démocratiques existent et se développent déjà (démocratie directe, référendum révocatoire, non-reconductibilité...), mais d'autres restent à inventer pour faire vivre les oppositions et les débats. Ce que nous aimerais appeler, en nous inspirant des mots de l'écrivain portugais Fernando Pessoa, une « démocratie de l'intranquillité » (Desage et Guéranger 2014).

La prise en charge par les élus locaux du *Grand Paris* ne signifie donc pas d'emblée plus de démocratie.

§2. Quelle autonomie du politique vis-à-vis des intérêts économiques ?

Le projet du *Grand Paris* s'inscrit dans une compétition exacerbée entre métropoles mondiales, en Europe et dans le monde, qui se vérifie à longueur de classements internationaux mesurant toute une série de paramètres. Cette compétition reposant sur les faits mais aussi sur l'image d'une ville et les représentations incite les Etats à mettre en place des politiques urbaines tournées vers des enjeux économiques et non plus sociaux (Brenner 1999).

Les références au référentiel néolibéral sont nombreuses : la régulation politique de la ville s'inscrit dans des normes, des labels, des bonnes conduites qui orientent l'action publique dans le sens de la croissance (Oblet 2005). En ce sens, le label du *Grand Paris* créé en 2012 récompense le 7 février 2012 22 lauréats pour valoriser les

« contributions exemplaires à la construction du Grand Paris ». Ce label a un double objectif : il « mêle cohésion métropolitaine et visibilité mondiale afin de créer une véritable identité métropolitaine ». L'identité métropolitaine doit permettre la valorisation d'une marque *Grand Paris*, visible et attractive dans le monde entier. Présidé par le préfet de région et par le président de Paris Métropole, ce label doit encourager l'adhésion aux valeurs du *Grand Paris*, quand bien même ces valeurs ne sont pas définies collectivement.

L'Etat se préoccupe donc de l'attractivité du territoire francilien dans le contexte d'une concurrence toujours plus grande entre métropoles internationales mais aussi européennes (Bagnasco et Le Galès (eds.) 2000). C'est bien l'Etat qui véhicule ce modèle de compétition, et moins les collectivités territoriales, davantage tournées vers les enjeux locaux. Cette concurrence est particulièrement vive entre Londres et Paris pour la place de leader en Europe.

La rivalité entre Paris et Londres s'illustre fréquemment par des comparaisons entre la situation économique des deux villes³⁷. Avec la peur pour Paris d'être distancée par Londres. A titre d'anecdote, une pop-up sur le site créé par l'IAU IDF et Paris Région Entreprises, qui donne des informations sur les projets économiques du *Grand Paris*, présente le projet urbain du *Grand Paris* aux investisseurs potentiels en précisant qu'il est trois fois plus important que le projet de Londres pour les Jeux olympiques de 2012³⁸. Cette rivalité entre les deux métropoles a été exacerbée par l'attribution de

³⁷ Londres est une ville mondiale, au statut symbolique, économique, démographique, culturel, comparable à Paris. Comme à Paris, le système politique londonien est très divisé, malgré la création d'une autorité métropolitaine, la *GLA (Greater London Authority)* en 2000, qui dispose d'un maire élu. Deux maires charismatiques se sont succédé : le travailliste Ken Livingston dit Ken le Rouge, et le conservateur Boris Johnson élu en 2008. L'assise territoriale de la *GLA* est plus limitée que l'aire urbaine qui quant-à elle s'étend jusqu'à la mer dans le sud-est de l'Angleterre. Elle repose sur une assise territoriale plus limitée. Cette autorité travaille essentiellement avec le secteur privé sur les questions de développement économique, d'infrastructures de communication et de transports, d'environnement. L'exemple londonien montre donc le succès de la création d'une entité métropolitaine mais à une échelle relativement limitée au regard de l'aire fonctionnelle, dans une coopération entre l'Etat, la *GLA* et le secteur privé. C'est l'Etat qui demeure en charge de penser l'aménagement de l'aire fonctionnelle, notamment sur les questions d'infrastructures, mais la question de la réduction des inégalités territoriales entre un sud-ouest riche et un est pauvre n'est pas prise en charge (Kantor et al. 2011).

³⁸ "Looking ahead to the future, Ile-de-France has been working for several years on the largest urban project in Europe: Greater Paris. A projected 32 billion euros will be invested, namely to develop a transportation network to complement the existing one. This sum, **three times larger than that of the London Olympic Games**, will also go towards the development of several "sites of excellence" around Paris: Greater Roissy (logistics and exchange hub), Paris Saclay (innovation hub), the La Défense business district (renewal project) as well as the Cité Descartes (sustainable town)".

Site à consulter à l'adresse suivante : <http://map.paris-region.com/> (consulté le 4 mars 2015).

l'organisation de ces Jeux précisément, contre Paris (annonce faite en 2005). Ce sentiment que Paris doit se battre pour rester attractive dans la course entre métropoles mondiales – et non pas se reposer sur ses lauriers- est omniprésent dans les discours politiques du chef de l'Etat en 2007 et 2008. A ce titre, la consultation internationale sur le *Grand Paris* annoncée en décembre 2007 par le ministère de la Culture et lancée en juin 2008 représente une initiative visant à construire une image innovante, qui pense l'avenir tout en répondant aux enjeux du monde. C'est surtout une opération de communication grandiose qui vise à légitimer un projet long et couteux : les images de synthèse du métro aérien, des champs dans la ville, des tours végétales, de la Seine aménagée jusqu'au Havre, etc. ont pour objectif de donner à rêver pour intéresser les Franciliens et les investisseurs étrangers à ce « projet en projet ». Car en 2008, rien n'est encore véritablement décidé. Les images et les projets élaborés par les équipes d'architectes qui continuent leurs travaux dans le cadre de l'Aigp, fournissent des visuels permettant d'appuyer le projet du *Grand Paris* pour le vendre à l'international et attirer les capitaux étrangers à Paris plutôt qu'à Londres.

Enfin, la question de l'autonomie du politique vis-à-vis des intérêts économiques conduit à insister sur les dynamiques fragilisant à Paris la mise en place des politiques de réduction des inégalités territoriales, de lutte contre la pauvreté, de durabilité de la ville. La gentrification qui touche l'est de la capitale et sa proche banlieue conduit à un rejet des populations les moins favorisées (et une part des classes moyennes) à habiter toujours plus loin. Le projet urbain du *Grand Paris* est ainsi accusé d'encourager la hausse des prix dans les zones proches des gares (organisées par des contrats de développement territorial) et d'encourager le phénomène de gentrification. Quelle marge de manœuvre pour maîtriser le foncier, pour construire des logements et non pas seulement des bureaux (économiquement plus rentables), etc. Ces questions touchent bien évidemment au rôle des élus locaux, confrontés à des enjeux électoraux (qui conduit au non-respect de la loi SRU qui impose 20% de logements sociaux par commune³⁹), et au rôle de l'Etat dans la poursuite de l'intérêt général. En définitive, quel est cet intérêt général ? Comment y arriver ? On retrouve des lignes de fractures très politiques entre des politiques économiques ayant pour objectif de tirer la croissance et de permettre une redistribution et un enrichissement général, et de l'autre

³⁹ Ainsi, Neuilly-sur-Seine, dans les Hauts-de-Seine ne propose que 4,71% de logements sociaux en 2015. Source : Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté.

des politiques sociales ayant pour destination les populations directement, avec toute la palette de politiques faisant des synthèses entre ces deux extrêmes. L'autonomie du politique vis-à-vis des intérêts économiques ne peut exister que si élus locaux et Etat organisent conjointement leurs efforts dans la définition et la réalisation de l'intérêt général.

Ce qui se joue dans cette question du *Grand Paris*, c'est la place du politique dans la conduite des affaires urbaines. Nous avons montré comment les acteurs publics, qu'ils soient locaux ou nationaux ont fait usage du *Grand Paris* pour réaffirmer leur capacité à agir dans une configuration territoriale métropolitaine en gestation (Etat/Ville de Paris/communes de l'agglomération/région Ile-de-France). Les travaux de Brenner et Roger Keil paraissent en effet mettre de côté la question politique en mettant l'accent sur les mutations économiques dans les métropoles dans un contexte de « capitalisme avancé » : « *pour ces auteurs le changement d'échelle est une technique neutre qui peut ainsi être utilisée pour un nombre illimités de buts* » (Savitch 2007, p. 140). Or, si la thèse d'une recomposition de l'Etat dans les métropoles est vérifiée, ce phénomène devrait engendrer des conflits politiques importants, ce que les néorégionalistes appellent les *scale politics*, politiques qu'il faut expliquer et différentier dans chacune des métropoles dans le monde.

La question de savoir si les choix opérés par les élus ne se font pas malgré tout dans un panier de solutions formaté par le secteur privé (un choix totalement contraint reste-t-il un choix ?) demeure ouverte malgré tout. Les travaux pluralistes sur la décision ont bien montré les limites d'une vision élitiste de la décision politique.

§3. Quel *Grand Paris* en 2040 ?

La métropole parisienne concentre un certain nombre d'écueils qui la rendent peu attractive pour certaines catégories de la population : une difficulté voire une impossibilité de se loger dans Paris et dans certaines zones de l'ouest parisien pour les classes populaires et même les classes moyennes, des temps de transports longs dans des conditions difficiles (les trajets sur la ligne 13 ou sur le RER A en sont un exemple dans la décennie 2000), une pollution de l'air, de l'eau, sonore et lumineuse ayant un impact sur la santé et la qualité de vie, etc. Par ailleurs, la métropole possède des zones qui concentrent un grand nombre de difficultés socio-économiques, et des marges

comme les bidonvilles, dans lesquels les pouvoirs publics ont une responsabilité (Aguilera et Vitale 2015).

Quel est le regard des habitants sur ce quotidien ? Quelles sont leurs attentes vis-à-vis de Paris ? Quelle est leur rôle dans la compréhension des problèmes et la définition de solutions ? Michel Piquard, un assistant de Paul Delouvrier, notait en 1965 qu'après un sondage conduit auprès de Franciliens sur le fait d'habiter en ville, il avait découvert avec étonnement les résultats : 3 personnes sur 4 déclaraient ne pas aimer habiter dans une grande ville, et surtout ils ne montraient pas d'espoir d'une ville plus agréable à vivre (leurs espoirs portent sur bien d'autres éléments comme avoir une voiture plus rapide, de plus belles vacances, une télévision couleur, etc.). Comme il l'écrivit : « *the city, in itself, appears to be hopeless for the man in the street* » (Piquard 1965, p. 393). D'où son intention, avec l'équipe de Delouvrier, de redonner de l'espoir aux habitants de la région Ile-de-France en repensant son aménagement et son organisation. Voici ce qu'écrivit Michel Piquard dans un discours prononcé à Londres en 1965 :

“*At the beginning of our efforts, we conducted a Gallup poll, and we were struck by the fact that three out of four people said they disliked living in large cities. Yet we are well aware that cities are becoming larger and larger. People hope to have a faster car, better holidays and trips farther away, colour television and a new washing machine. They hope to move into a comfortable house. But they do not hope to live in a more pleasant city. The city, in itself, appears to be hopeless for the man in the street. We think that hope has to be revived, that it can be, and that is just what we are trying to do*” (Ibid.).

De la même manière, 40 ans plus tard, le projet du *Grand Paris* témoigne d'un espoir en une ville plus agréable à vivre. Le travail de projection, de mise en image d'un futur possible par les architectes est sur ce point un instrument essentiel de la construction d'un espoir. Il relève bien de l'utopie. La décennie 2000 a vu de nombreux débats se construire sur les enjeux de la réforme territoriale, de l'aménagement du territoire, pour mieux gouverner la métropole : mais ils n'ont pas porté sur le « destin du Grand Paris », sur le « *sens que l'on donne aux politiques qui le concernent, et de tout ce que cela signifie pour les citoyens, habitants et usagers* » (Bourdin 2013). Car les choix effectués ne sont pas neutres : ils révèlent des partis-pris, des choix. Le territoire est bien porteur de projets politiques, les choix d'aménagement sont politiques (Soja 1989; Soja 2000). Quelle ville souhaitent les habitants : une ville

dense ? une ville horizontale ou verticale (la question des tours à Paris) ? une ville verte ? Quels sont les choix jugés prioritaires ? Toutes ces questions sont abordées dans les moments participatifs, mais ces derniers mobilisent peu d'habitants et usagers en proportion de la population globale. Des parties entières de la population francilienne ne participent pas à la vie publique : comment prendre en compte leur expérience de la ville ? Comment faire du commun alors que tant de Franciliens ne sont pas citoyens ? Autant de questions qui ne trouvent pas de réponse aujourd'hui dans les programmes des élus en Ile-de-France.

Comme l'écrit Frédéric Gilli, pour qui est le *Grand Paris* ?

« Le Grand Paris pour qui ? » : « Pendant ces années, le même fil rouge a parcouru l'ensemble des discussions, ramassé en une formule très simple dans un débat public à Pierrefitte : « La question n'est pas le Grand Paris comment, mais le Grand Paris pour qui ? ». Cette interrogation, éminemment politique, est la clef de la décennie : ce n'est pas la question qui a principalement habité les élus locaux impliqués dans Paris métropole, ni le cabinet de Christian Blanc, ni la plupart des urbanistes de l'AIGP et elle n'était pas au cœur du SDRIF, mais c'est l'interrogation en forme d'inquiétude qui a nourri partout dans la région les discussions entre habitants ou dans les entreprises, les campagnes municipales, les grands débats publics métropolitains comme les enquêtes sur les modifications de PLU, les rencontres organisées par les associations, etc. Les transformations que tout le monde perçoit se font-elle avec les habitants actuels ou contre eux, et quelle place les nouveaux équilibres métropolitains esquisSENT-ils pour chacun ? » (Gilli 2014, p. 200).

Tout se passe comme si l'horizon indépassable pour une métropole était non pas l'émancipation de ses habitants, la réalisation du projet républicain de liberté, égalité et fraternité, mais la meilleure place sur les classements internationaux. Les théories critiques de la métropolisation invitent à penser la condition urbaine globale, en alternative au modèle urbain prôné par le capitalisme financiarisé (Brenner (ed.) 2014; Gintrac et Giroud (eds.) 2014). Ce champ de recherche en est à ses balbutiements, dans la lignée des travaux fondateurs de Henri Lefebvre ou encore David Harvey. Comment permettre une meilleure émancipation des individus dans les sociétés urbaines, et particulièrement à Paris, dans un monde globalisé où les échelles globale, nationale et locale sont en perpétuelle évolution sous la pression du capitalisme (Badie 2013) ? Comment considérer les laissés-pour-compte de l'urbanisation ? Alors qu'Henri

Lefebvre appelait de ses vœux un droit à la ville à la fin des années 1960, en rappelant le droit à la centralité pour chacun, comment gouverner les marges de la ville ? Que tous aient accès à la « civilisation, sinon [à] la réalité urbaine » :

« S'il est vrai que les mots et concepts : « ville », « urbain », « espace », correspondent à une réalité globale et ne désignent pas un aspect mineur de la réalité sociale, le droit à la ville se réfère à la globalité ainsi visée. Ce n'est pas un droit naturel, certes, ni contractuel. En termes aussi « positifs » que possible, il signifie le droit des citoyens-citadins, et des groupes qu'ils constituent (sur la base des rapports sociaux), à figurer surtout les réseaux et circuits de communication, d'information, échanges (...) Exclure de l'urbain des groupes, des classes, des individus, c'est aussi les exclure de la civilisation, sinon de la réalité urbaine par une organisation discriminatoire, ségrégative (...). Le droit à la ville signifie donc la constitution ou la reconstitution d'une unité spatio-temporelle, d'un rassemblement, au lieu d'une fragmentation » (Lefebvre 1972, p. 162-163).

C'est là où l'utopie est à l'œuvre, en proposant un futur à imaginer, en donnant un horizon à l'action. Un modèle de gouvernance est sans doute en train de s'inventer en Ile-de-France sous l'influence de phénomènes aussi rapides que divergents : l'économie du partage, la gratuité des échanges, la numérisation des pratiques et la ville intelligente, la fluidité, une densité importante et une grande mobilité de l'information, des individus, des capitaux, tous ces phénomènes ont de profondes implications sur les façons de vivre en ville (pas seulement certes, mais de manière exacerbée pourtant dans les espaces urbains). Comment créer du commun ?

Il nous semble que le modèle de gouvernement qui s'esquisse à Paris est loin d'être démocratique, malgré les arguments en ce sens de Frédéric Gilli (Gilli 2014). Que ce soit du côté de la démocratie locale où l'affirmation des élus locaux avec le syndicat Paris Métropole est contrebalancé par un retour de l'Etat central, ou du côté de la démocratie participative encore bien timide au regard des enjeux.

Conclusion du Chapitre 6

Le *Grand Paris* comporte un véritable défi démocratique, et ce dans un double volet. La place des habitants de la métropole, bien que défendue et invoquée dans certains discours politique, est en définitive bien ténue. La démocratie participative demeure assez largement un discours. Les solutions et les choix en matière de

gouvernance urbaine à Paris restent largement le fait de la démocratie représentative. Les élus locaux défendent leur rôle de dépositaires de l'intérêt général et leur légitimité à agir dans la complexité, face aux habitants qu'ils considèrent comme dépassés par les enjeux, et face à l'Etat dont la proximité est jugée moins grande avec les habitants. La démocratie locale se renforce avec les lois de décentralisation des années 1980 qui permettent un renouvellement des pratiques politiques. Le Conseil régional devient le grand bénéficiaire des transferts de l'Etat en matière d'aménagement du territoire. Pour autant, l'Etat se renforce en tant qu'aménageur à partir de 2008 et la tendance s'amplifie dans la décennie 2010. Le partenariat est devenu nécessaire néanmoins et c'est là une des principaux effets du processus dans la décennie : le Conseil régional, l'Etat (déconcentré et central), les multiples sociétés et établissements publics travaillant en matière d'aménagement (dont la SGP et l'EPPS) établissent des relations partenariales et doivent coordonner leur action. Le schéma qui semble se dessiner au début des années 2010 est un Etat qui impulse, gère l'agenda et distribue les ressources financières, un Conseil régional qui coordonne l'aménagement du territoire en agrégant les demandes des élus locaux et les contraintes imposées par l'Etat, et des élus locaux qui ont tout à gagner des processus en cours, que ce soit du côté du projet urbain ou de la réforme territoriale⁴⁰.

Enfin, le défi démocratique porte sur l'identification d'un projet politique et démocratique pour l'Ile-de-France. Quel *Grand Paris* en 2040 ? Qu'attendent les promoteurs de ces multiples projets d'aménagement, de transports, de réforme institutionnelle ? Il nous semble que la question la plus importante à poser ici, parce qu'elle n'apparaît pas dans les débats sur le *Grand Paris*, est celle de l'émancipation des habitants du *Grand Paris*. La démocratie métropolitaine peut dans ce sens être pensée comme un instrument d'adaptation à la globalisation dans une démarche d'*empowerment* ou d'*habilitation* : la redéfinition de la citoyenneté dans les métropoles s'avère nécessaire (Jouve 2005). Qui participe ? Qui décide ? Comment délibérer ? Comment la démocratie peut-elle se « matérialiser » (Röcke, Sintomer, 2005) ? Il est

⁴⁰ A l'heure de la mise en œuvre du projet urbain, seul Cergy-Pontoise déplore son éloignement des lignes de métro. En matière de réforme institutionnelle en 2012, l'Etat attend des élus locaux qu'ils se mettent d'accord sur la formule à adopter, mais en l'absence de consensus au sein du Syndicat Paris Métropole, décide seul. Le projet initial de réforme territoriale présenté par l'Etat en 2013 propose donc une forme intégrée de gouvernement métropolitain. Pour autant, ce texte est détricoté par les discussions et révisions successives jusqu'à ne fâcher personne. La suppression des intercommunalités à l'intérieur de la Métropole du Grand Paris pour alléger la hiérarchie institutionnelle est finalement remise en cause par la révision du statut des territoires : ces derniers, une dizaine dans la MGP, devaient remplacer les intercommunalités avec un statut souple. Ils deviennent finalement des établissements publics !

certain que ces questions, fondamentales dans tout système démocratique, vont devoir être prises en charge par les élus et les habitants dans la métropole francilienne, au risque de voir monter les contestations, ou voir le pouvoir politique débordé par une multiplicité d'acteurs aux pouvoirs grandissants, tels que les lobbies et les mafias.

CONCLUSION DE LA PARTIE 2

La deuxième partie permet de montrer comment le changement institutionnel est possible malgré le poids des structures politico-administratives déjà existantes.

Un espace politique métropolitain s'institutionnalise en Ile-de-France dans les années 2000 au travers de la Conférence métropolitaine et du Syndicat Paris Métropole. Cet espace de discussion entre élus locaux de l'agglomération parisienne attire un nombre croissant de maires, principalement de gauche dans un premier temps, puis de droite à partir de 2010. Le changement institutionnel est donc bel et bien à l'œuvre, quand bien même aucune réforme institutionnelle n'est décidée en faveur de Paris dans la période étudiée. La Conférence métropolitaine et le Syndicat Paris Métropole contribuent à délimiter les représentations de l'espace métropolitain (sa gouvernance, les enjeux essentiels à prendre en charge) tandis que cet espace de débat s'inscrit dans le jeu d'acteurs de l'aménagement du territoire en Ile-de-France.

Pour autant, l'émergence d'un gouvernement métropolitain est entravée par un sentier institutionnel qui rend difficile tout changement. Les controverses sur le statut juridique, sur le périmètre d'une future institution métropolitaine semblent figer les positions et bloquer le processus de réforme. Les réformateurs en faveur d'un gouvernement intégré s'opposent aux partisans d'une meilleure coopération. Les luttes pour le leadership en Ile-de-France contribuent à une permanence des arrangements institutionnels, arrangements défavorable à la création d'un gouvernement métropolitain. La montée en puissance du Conseil régional d'Ile-de-France comme pilote de l'aménagement du territoire s'effectue face à deux institutions phare dans la région-capitale. D'une part, la Ville de Paris dispose d'une puissance symbolique

beaucoup plus importante que le CRIF qui essaie de se construire une identité propre, indépendante de Paris mais en miroir d'elle. D'autre part, l'Etat continue à jouer un rôle majeur en matière d'aménagement du territoire, en concurrence du CRIF. Mais il ne porte pas la question de la réforme territoriale, jugée politiquement trop risquée et donc non prioritaire.

L'analyse de cette décennie de débats sur le *Grand Paris* montre que la question qui demeure en suspens est celle du défi démocratique et politique. La décennie réussit à imposer dans les représentations la réalité d'un espace métropolitain à gouverner et aménager : mais quel est le projet politique derrière le *Grand Paris* ? La métropole pour qui et pour quoi ?

Conclusion

En 2012, date à laquelle nous terminons l'analyse, l'idée du *Grand Paris* a fait son chemin et s'est traduite dans un projet urbain, le réseau de transport du *Grand Paris Express*. Il a fallu une décennie pour que l'échelle métropolitaine s'inscrive dans les représentations des acteurs de la métropole, pour que la quasi-totalité des acteurs de l'aménagement du territoire en Ile-de-France considère la zone centrale de la région Ile-de-France comme étant un espace devant faire l'objet d'un traitement particulier : ce faisant, cet espace devient un territoire. L'émergence de la métropole dans les années 2000 est avant tout politique à Paris. Elle suscite évidemment des conflits politiques extrêmement durs (entre la Ville de Paris et la Région Ile-de-France notamment).

Le leadership parisien dans la formulation des termes du débat sur le *Grand Paris* et dans l'émergence d'enjeux métropolitains, s'appuie sur un travail relatif aux représentations. La Conférence métropolitaine, puis le syndicat Paris Métropole, est en effet un espace de débat entre élus franciliens qui vient défendre l'idée que seule l'échelle métropolitaine est à même de répondre aux échecs de l'action publique dans la résolution des problèmes publics. Il s'agit de faire métropole dans les têtes en effaçant la barrière symbolique du périphérique, en luttant contre une représentation de la ville de Paris comme hautaine et condescendante vis-à-vis des communes voisines, en construisant du consensus sur les problèmes d'action publique à résoudre par les élus locaux en coopération.

La décennie 2000 est également une décennie d'affirmation du Conseil régional qui s'affirme comme le coordonnateur des politiques d'aménagement du territoire. La procédure de révision de son schéma d'aménagement initiée à partir de 2005 lui permet de se construire une légitimité technique et politique vis-à-vis des élus locaux. Pour autant, l'Etat fait un retour en force dans l'aménagement du territoire de sa capitale en 2008 en proposant un projet de réseau de transport concurrent du schéma régional. Il

inaugure ainsi une posture d'aménageur en Ile-de-France, posture affirmée et renforcée à partir de 2010.

Mais la nouvelle séquence qui s'ouvre en 2012 aboutit surtout à la création d'une institution métropolitaine, la Métropole du Grand Paris (MGP), qui doit voir le jour le 1^{er} janvier 2016, sous l'action de parlementaires réformateurs¹. Impensable quelques années auparavant, cette solution institutionnelle a pourtant vaincu les obstacles à sa création avec le changement de majorité gouvernementale. Élu à la présidence de la République en mai 2012, François Hollande confie le dossier du *Grand Paris* à Cécile Duflot, une élue d'Europe écologie-Les Verts, qui a montré son hostilité au projet mis en place par le gouvernement précédent alors qu'elle était conseillère régionale. Mais le projet n'est pas remis en cause. L'apaisement né de l'accord Etat/région de janvier 2011 continue à porter ses fruits. Le Premier Ministre Jean-Marc Ayrault impose sa marque dans le projet en cours en déclarant souhaiter un Nouveau Grand Paris en mars 2013. Dans les faits, rien de neuf. Le projet continue sur sa lancée sous la houlette de la SGP pour le réseau de transport, et de l'EPIC Paris-Saclay pour le plateau de Saclay. Le Premier ministre confirme néanmoins l'engagement de l'Etat, surtout sur un point crucial, le financement. La mise en œuvre du projet est également un enjeu politique².

Selon ses objectifs attendus, la Métropole du Grand Paris définira et mettra en œuvre les actions métropolitaines permettant d'améliorer le cadre de vie de ses habitants, de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent, de développer un modèle urbain, social et économique durable, moyens d'une meilleure attractivité et compétitivité au bénéfice de l'ensemble du territoire national. La Métropole du Grand Paris exercera de plein droit, en lieu et place des communes membres, les compétences suivantes : l'aménagement de l'espace métropolitain, le développement et aménagement économique, social et culturel, la politique locale de l'habitat, la politique de la ville, la protection de l'environnement et du cadre de vie. Ce qui correspond aux sujets traités par la Conférence métropolitaine et le Syndicat Paris Métropole depuis sa création.

¹ Le Sénat bascule à gauche pour la première fois sous la 5^{ème} République en 2011, un an après la réforme ambitieuse mais controversée menée par Nicolas Sarkozy à la suite des rapports Attali de 2008 et Balladur de 2009. Il bascule à nouveau à droite en 2014, après le vote de la loi MAPTAM. Ce changement de majorité au Sénat qui conduit à un alignement politique dans les deux chambres pour trois ans facilite la mise à l'agenda de la réforme territoriale pour Paris.

² Lors de la campagne pour les élections départementales de mars 2015, Valérie Pécresse accuse ainsi Christian Favier, président du Conseil départemental du 94 sortant et candidat à sa succession, de cacher un report de la remise de la ligne 15 du réseau de transport qui passe sur son territoire, pour l'annoncer après le résultat des élections.

L'émergence d'une échelle métropolitaine d'action publique ne semble pourtant pas de nature à répondre aux objectifs attendus (la rationalisation et la simplification de l'action publique), dans la mesure où les contraintes de l'ordre institutionnel et les logiques de *veto players* des élus locaux empêchent toute réforme vers une métropole intégrée. Le changement d'échelle ne règle manifestement rien car la MGP n'est même pas mise en œuvre que certains partis pensent déjà à la réformer pour la fusionner avec la Région³. Il y a donc bien là, une fois encore, un paradoxe dans la réforme institutionnelle qui apparaît être un outil dépassé dans sa finalité mais toujours en vogue parmi les acteurs locaux. La situation qui s'annonce répond certes à la nécessité annoncée par certains élus d'une prise en compte de la zone dense dans l'architecture institutionnelle, mais ne répond à pas à la volonté de simplification. Alors que le processus de réforme est désormais continu, qu'une collectivité est à peine créée qu'elle est déconstruite, on est en droit de s'interroger sur la capacité des pouvoirs publics à organiser l'architecture institutionnelle nécessaire à l'action collective. Comme l'écrit Vincent Simoulin dans *Pouvoirs locaux*, cette accumulation de réformes « pose question sur les territoires de France mais aussi sur l'art de gouverner dans ce pays » (Simoulin 2015, p. 34-35). Le *Grand Paris* est un exemple parmi tant d'autres d'un manque de leadership dans la réforme institutionnelle entre un Etat qui peine à redéfinir son rôle et des élus locaux ayant gagné en légitimité mais n'ayant pas toujours les ressources financières et politiques pour répondre à des enjeux majeurs dans une métropole de plusieurs millions d'habitants. Il semble que la coordination entre l'élaboration d'un projet commun par les élus locaux, la discussion et l'adoption d'un texte par le Parlement, et le rôle de l'Etat dans l'animation des débats ne soit pas bien défini. Et si cette séquence appelait à davantage d'Etat ? Il semble en effet urgent que l'Etat ait une pensée sur le territoire urbain, et sur sa capitale. La cacophonie ambiante, et l'impossibilité d'un projet lisible complique singulièrement la donne dans la métropole francilienne. La Métropole du Grand Paris devra gérer avec la région Ile-de-France et la ville de Paris, mais aussi avec ses 12 territoires (qui remplacent les intercommunalités) et les services de l'Etat.

³ « Pour en finir avec ‘la complexité administrative’ de la région capitale, la députée européenne et le porte-parole national du MoDem proposent la création d'une ‘Région Capitale-Paris-Île de France’, qui fusionnerait la région et la métropole du Grand Paris afin de ‘clarifier la décision et simplifier les compétences’, avec ‘une autorité unique’ en matière de transports ». HUET Sophie, « Régionales : le MoDem dégaine son plan de simplification en Île-de-France », *Le Figaro*, 6 juillet 2015.

Il faut pourtant se garder des promesses d'une grande lisibilité et simplicité dans la gouvernance urbaine : ces qualités-là ne relèvent-elles pas de l'ordre de l'utopie ? Le confus, le complexe, voire l'illisible font aussi partie de la ville. Il n'en reste pas moins que l'utopie permet justement de construire de la clarté et de donner un horizon à l'action. Après 15 ans de débats, le Manifeste du Grand Paris, présenté le 12 octobre 2015 au théâtre d'Aubervilliers, rappelle que le *Grand Paris* doit être réenchanté. Les utopistes, à l'œuvre depuis 2001, continuent leur long travail pour promouvoir une métropole « plus humaine et plus chaleureuse ».

Bibliographie

SCIENCE POLITIQUE – GENERALITES

Ouvrages

ARNAUD Lionel, LE BART Christian, PASQUIER Romain, *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?,* Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006,

BACHELARD Gaston, 1986, *La formation de l'esprit scientifique: contribution à une psychanalyse de la connaissance objective*, Paris, J. Vrin, 256 p.

BALIBAR Etienne, 1992, *Les frontières de la démocratie*, Paris, La Découverte, 267 p.

BALIBAR Etienne, 1994, « Qu'est-ce qu'une "frontière"? » dans *Asile, violence, exclusion en Europe. Histoire, analyse, prospective.*, Genève, Université de Genève, p. 335-343.

BALME Richard, FAURE Alain et MABILEAU Albert, 1999, *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 486 p.

BAUDOUIN Jean, 1998, *Introduction à la sociologie politique*, Paris, Seuil, 326 p.

BAUMGARTNER Franck et JONES Bryan, 1993, *Agendas and Stability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.

BERGER Peter Ludwig et LUCKMANN Thomas, 2006, *La construction sociale de la réalité*, Paris, A. Colin, 357 p.

BEVIR Mark, 2013, *A Theory of Governance*, Global, Area, and International Archive, 263 p.

BEZES Philippe, 2010, « 7. Retour sur la trajectoire française (1962-2008) : changer les règles historiques de l'administration bureaucratique ? » dans *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, p. 421-450.

BEZES Philippe, 2012, « Chapitre 9. Les politiques de réforme de l'Etat sous Sarkozy » dans *Politiques publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 211-235.

BLONDIAUX Loïc, 2008, *Le nouvel esprit de la démocratie : actualité de la démocratie participative*, Paris, Seuil, 109 p.

BORRAZ Olivier et GUIRAUDON Virginie, 2008, « Comprendre les évolutions de l'action publique » dans *Politiques publiques : la France dans la gouvernance*, Paris, p. 11-26.

BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (eds.), 2010, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 771 p.

- BOUTINET Jean-Pierre, 1994, « La problématique du projet : "faire exister l'homme à l'ère sociotechnique" » dans ROPS - Laboratoire de recherche opératoire en psychologie et sciences sociales (ed.), *Le projet*, Paris, L'Harmattan, p. 9-13.
- BRAUD Philippe, 1995, *La science politique*, Paris, PUF, 127 p.
- BRAUD Philippe, 2008, *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 824 p.
- BRECHON Pierre, 2006, *Comportements et attitudes politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 189 p.
- BRECHON Pierre, 2011a, « Chapitre 3. Croyances religieuses et systèmes de valeurs » dans Alain Chenu et Laurent Lesnard (eds.), *La France dans les comparaisons internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 224.
- BRECHON Pierre, 2011b, *Les partis politiques français*, Paris, La Documentation française, 216 p.
- CALLON Michel, LASCOUMES Pierre et BARTHE Yannick, 2001, *Agir dans un monde incertain*, Paris, Seuil.
- CASTORIADIS Cornelius, 2002, *Sujet et vérité dans le monde social-historique. Séminaire 1986-1987. La création humaine I*, Paris, Seuil, 496 p.
- CHATEL Elisabeth, KIRAT Thierry et SALAIS Robert (eds.), 2005, *L'action publique et ses dispositifs : institutions, économie, politique*, Paris, L'Harmattan, 459 p.
- CHEVALLIER Jacques, 2004, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 226 p.
- CHEVALLIER Jacques, 2007, *Science administrative*, Paris, PUF, 628 p.
- COHEN Antonin, LACROIX Bernard et RIUTORT Philippe, 2009, *Nouveau manuel de science politique*, Paris, la Découverte, 786 p.
- COHEN Samy, 1999, *L'art d'interviewer les dirigeants*, Paris, PUF, 277 p.
- COMMAILLE Jacques et JOBERT Bruno, 1999, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 381 p.
- COURTY Guillaume (ed.), 2005, *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, M. Houdiard, 312 p.
- CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, 1977, *L'acteur et le système: les contraintes de l'action collective*, Paris, Editions du Seuil, 500 p.
- CROZIER Michel, 1963, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 413 p.
- DE MAILLARD Jacques et SUREL Yves (eds.), 2012, *Politiques publiques. 3, Les politiques publiques sous Sarkozy*, Paris, Presses de Sciences Po, 402 p.
- DELOYE Yves, 1997, « Chapitre 1. L'aménagement du territoire en débats. L'imaginaire d'une politique publique » dans *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, p. 23-48.
- DERRIDA Jacques, 1995, *Apories : mourir, s'attendre aux « limites de la vérité »*, Paris, Galilée, 140 p.
- DESAGE Fabien et GUERANGER David, 2011, *La politique confisquée : sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Bellecombe-en-Bauges, Éd. du Croquant, 247 p.
- DEVILLARD Valérie, 1999, *Architecture et communication: les médiations architecturales dans les années 80*, Thèse pour le doctorat de sciences de l'information et de la communication, Université Paris II Panthéon-Assas, Paris, 512 p.
- DORMAGEN Jean-Yves et MOUCHARD Daniel, 2008, *Introduction à la sociologie politique*, Bruxelles, De Boeck Supérieur.
- DURAN Patrice, 2010, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ-Lextenso éditions, 246 p.
- ELIAS Norbert, 1997, *La société des individus*, Paris, Pocket, 301 p.
- FAURE Alain, POLLET Gilles et WARIN Philippe, 1995, *La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 191 p.

FAVRE Pierre, 2005, *Comprendre le monde pour le changer: épistémologie du politique*, Paris, Presses de Sciences Po, 391 p.

FAVRE Pierre, FILLIEULE Olivier et JOBARD Fabien (eds.), 2007, *L'atelier du politiste: théories, actions, représentations*, Paris, La Découverte/PACTE, 380 p.

FRANÇOIS Abel et NAVARRO Julien (eds.), 2013, *Le cumul des mandats en France: causes et conséquences*, Bruxelles, Éd. de l'Université de Bruxelles, 141 p.

GARNIER Gilles et BAVAY Francine, 2010, « 17. Les collectivités locales et la réforme de l'État : le point de vue des élus territoriaux » dans BONELLI Laurent et PELLETIER Willy (eds.), *L'Etat démantelé. Enquête sur une révolution silencieuse*, Paris, La Découverte, p. 220-236.

GAUDIN Jean-Pierre, 2004, *L'action publique. Sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po : Dalloz, 243 p.

GAUDIN Jean-Pierre, 2007, *Gouverner par contrat*, 2^{ème} éd., Paris, Presses de Sciences Po, 275 p.

GAUDIN Jean-Pierre, 2014, *Critique de la gouvernance. Une nouvelle morale politique ?*, Paris, Editions de l'Aube, 192 p.

GOHIN Olivier, 2002, *Institutions administratives*, Paris, LGDJ, 782 p.

GRAWITZ Madeleine et LECA Jean, 1985, *Traité de science politique*, Paris, PUF, 4 vol.

GRAWITZ Madeleine, 2006, *Méthodes des sciences sociales*, 11^{ème} éd., Paris, Dalloz, 1019 p.

GREMION Pierre, 1976, *Le pouvoir périphérique: bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Éditions du Seuil, 477 p.

GUGLIELMI Gilles J. et MARTIN Julien (eds.), 2013, *La démocratie de proximité: bilan et perspectives de la loi du 27 février 2002, dix ans après*, Paris, Berger-Levrault, 238 p.

HASSENTEUFEL Patrick, 2008, *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, A. Colin, 294 p.

KÜBLER Daniel et MAILLARD Jacques de, 2009, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 221 p.

LAGROYE Jacques et OFFERLE Michel (eds.), 2011, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 399 p.

LAGROYE Jacques, FRANÇOIS Bastien et SAWICKI Frédéric, 2006, *Sociologie politique*, 5^{ème} éd., Paris, Presses de Sciences Po : Dalloz, 607 p.

LASCOUMES Pierre et LE GALES Patrick (eds.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 370 p.

LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, 2007, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 126 p.

LE BART Christian, 1998, *Le discours politique*, Paris, PUF, 127 p.

LE GALES Patrick et VEZINAT Nadège, 2014, *L'État recomposé*, Paris, PUF, 112 p.

LEVI-STRAUSS Claude, 1955, *Tristes tropiques*, Paris, Plon, 462 p.

LORRAIN Dominique, 2005, « Chapitre 4 : Les pilotes invisibles de l'action publique » dans *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 163-197.

MENY Yves, 1985, « Les politiques des autorités locales » dans *Traité de science politique*, Paris, PUF, vol. 4/4, p. 423-465.

MORIN Edgar, 2005, *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Seuil, 158 p.

MULLER Pierre et SUREL Yves, 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 156 p.

MULLER Pierre, 2008, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 127 p.

NORRIS Pippa, 2000, *A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies*, Cambridge, Cambridge University Press, 420 p.

- OLSON Mancur, 2009, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 199 p.
- PALIER Bruno, SUREL Yves (et. Al), « Introduction générale. L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanismes » dans *Quand les politiques changent: temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan.
- PARSONS Wayne, 1995, *Public Policy: an Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, Edward Elgar, 675 p.
- PASQUIER Romain, 2012, *Le pouvoir régional : mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 379 p.
- PAYRE Renaud et POLLET Gilles, 2013, *Socio-histoire de l'action publique*, Paris, La Découverte, 125 p.
- PINÇON Michel et PINÇON-CHARLOT Monique, 1996, *Grandes fortunes. Dynasties familiales et formes de richesse en France*, Paris, Payot, 376 p.
- PINÇON Michel et PINÇON-CHARLOT Monique, 2010, *Le président des riches: enquête sur l'oligarchie dans la France de Nicolas Sarkozy*, Paris, Zones, 222 p.
- QUERMONNE Jean-Louis, 1985, « Chapitre II. Les politiques institutionnelles » dans *Traité de science politique*, Paris, PUF, vol. 4/4. Les politiques publiques, p. 61-88.
- QUERMONNE Jean-Louis, 1991, *L'appareil administratif de l'État*, Paris, Éd. du Seuil, 330 p.
- QUIVY Raymond, CAMPENHOUDT Luc VAN et MARQUET Jacques, 2011, *Manuel de recherche en sciences sociales*, 4^{ème} éd., Paris, Dunod, 262 p.
- SADRAN Pierre, 2007, « Participer au débat pour débattre ? Les difficultés de l'acculturation au débat public » dans *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, p. 142-147.
- SASSEN Saskia et FORTUNATO Israël, 2009, *Critique de l'État, territoire, autorité et droits, de l'époque médiévale à nos jours*, Paris, Desmopolis, 474 p.
- SFEZ Lucien, 2004, *La décision*, Paris, PUF, 126 p.
- WALLERSTEIN Immanuel Maurice, 1980, *Le système du monde du XV^e siècle à nos jours*, Paris, Flammarion, 503 p.
- WEBER Max, 1997, *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 222 p.
- WEIR Margaret, 2006, « When does Politics Create Policy » dans *Rethinking Political Institutions. The Art of the State*, New York, New York University Press, p. 171-188.
- WRIGHT Vincent et CASSESE Sabino, 1996, *La recomposition de l'Etat en Europe*, Paris, La Découverte, 240 p.

Articles de périodiques

- ABELES Marc, 2012, « Une donnée stable de la culture politique française », *Le Débat*, n° 172, n° 5, p. 27-32.
- BARUCH Marc Olivier, 2007, « Le cercle ou la spirale ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 120, n° 4, p. 777-787.
- BEZES Philippe et PIERRU Frédéric, 2012, « État, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses », *Gouvernement et action publique*, n° 2, n° 2, p. 41-87.
- BEZES Philippe, 2005, « Le modèle de “l'Etat stratège” : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, vol. 47, n° 4, p. 431-450.

BLANK Yishaï, 2006a, « Localism in the New Global Order », *Harvard International Law Journal*, vol. 47, n° 1, p. 263-281.

BLANK Yishaï, 2007, « Spheres of Citizenship », *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 8, p. 411-447.

BONGRAND Philippe et LABORIER Pascale, 2005, « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 73.

BOUSSAGUET Laurie, 2009, « Les « faiseuses » d'agenda », *Revue française de science politique*, vol. 59, n° 2, p. 221-246.

CAILLOSSE Jacques, 2003, « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'Etat », *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106, n° 1, p. 121-134.

CHEVALIER Gérard, 2008, « Rationalités, référentiels et cadres idéologiques », *SociologieS*.

COLE Alistair, 2011, « Prefects in Search of a Role in a Europeanised France », *Journal of Public Policy*, vol. 31, n° 3, p. 385-407.

COTTA Maurizio, TAVARES DE ALMEIDA Pedro et ROUX Christophe, 2004, « De serviteurs de l'État à représentants élus », *Pôle Sud*, vol. 2, n° 21, p. 101-122.

CROZIER Michel et THOENIG Jean-Claude, 1975, « La régulation des systèmes organisés complexes: le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, n° 1, p. 3-32.

DAHL Robert, 1967, "The City in the Future of Democracy", *The American Political Science Review*, vol. 61, n° 4, p. 953-970 p.

DERVILLE Gregory, 2005, « La politique de communication du groupe d'intérêt départementaliste », *Questions de communication*, n° 7, p. 273-292.

DESAGE Fabien et GUERANGER David, 2014, « Le rendez-vous manqué de la gauche et de la politique locale », *Le Monde diplomatique*, janvier 2014.

DULPHY Anne et MANIGAND Christine, 2009, « Le Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne », *Histoire@Politique. Politique, culture, société*, vol. 2, n° 8, p. 88-88.

DUPUY Claire et POLLARD Julie, 2009, « Les rapports dans l'administration de la preuve : quelques réflexions méthodologiques (ST 14) », communication au congrès de l'AFSP, Grenoble.

GARRAUD Philippe, 1990, « Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda », *L'Année sociologique*, vol. 40, p. 17-41.

GENIEYS William et HASSENTEUFEL Patrick, 2012, « Qui gouverne les politiques publiques ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, n° 2, p. 89-115.

GENIEYS William, 2004, « Comment penser le politique ? », *Pôle Sud*, n° 21, n° 2, p. 11-14.

GODMER Laurent, 2010, « Une démocratie hybride ? Les élus régionaux entre représentation miroir et élitisme social », *Savoir/Agir*, vol. 11, n° 1, p. 39-46.

HALL Peter A., 1993, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, p. 275.

HERMET Guy, 2004, « Est-il toujours temps de penser à la démocratie ? », *Pôle Sud*, n° 21, n° 2, p. 81-92.

JOBERT Bruno, 2004, « Une approche dialectique des politiques publiques », *Pôle Sud*, n° 21, n° 2, p. 43-54.

LE LIDEC Patrick, 2001, « Aux origines du « compromis républicain ». La contribution des associations de maires aux règles du jeu politique sous la IIIe République », *Politix*, vol. 14, n° 53, p. 33-58.

- LECA Jean, 2012, « L'état entre politics, policies et polity », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, n° 1, p. 59-82.
- LINDBLOM Charles E., 1959, « The Science of “Muddling Through” », *Public Administration Review*, vol. 19, n° 2, p. 79-88.
- MABILEAU Albert, 1997, « Les génies invisibles du local. Faux-semblants et dynamiques de la décentralisation », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3, p. 340-376.
- MERTON Robert K., 1936, « The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action », *American Sociological Review*, vol. 1, n° 6, p. 894-904.
- MULLER Pierre, 2004, « L'État en action revisité », *Pôle Sud*, 2004, n° 21, n° 2, p. 31-42.
- MULLER Pierre, LECA Jean, MAJONE Giandomenico, THOENIG Jean-Claude et DURAN Patrice, 1996, « Enjeux, controverses et tendances de l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 46, n° 1, p. 96-133.
- MUSSELIN Christine, 2005, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 51-71.
- NEGRIER Emmanuel, FAURE Alain, BARAIZE François, SMITH Andy et GENIEYS William, 2000, « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, vol. 13, n° 1, p. 103-119.
- PALIER Bruno et BONOLI Giuliano, 1999, « Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 3, p. 399-420.
- PALIER Bruno et SUREL Yves, 2005, « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 7-32.
- PAOLETTI Marion, « La démocratie locale figée par le Sénat », *Pouvoirs locaux*, vol. 62, 2004.
- PAYRE Renaud et POLLET Gilles, 2005, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 1, p. 133-154.
- PINSON Gilles et SALA PALA Valérie, 2007, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 57, n° 5, p. 555.
- PINSON Gilles, 2014, « Le maire et ses partenaires : du schéma centre-périmétrie à la gouvernance multi-niveaux », *Pouvoirs*, vol. 148, n° 1, p. 95.
- PISANI Edgar, 1956, « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, vol. 6, n° 2, p. 315-330.
- PORTER Michael E., 2000, « Location, Competition, and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy », *Economic Development Quarterly*, vol. 14, n° 1, p. 15-34.
- RADAELLI Claudio M., 2000, « Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne », *Revue française de science politique*, vol. 50, n° 2, p. 255-276.
- ZITTOUN Philippe, 2013, « Entre définition et propagation des énoncés de solution. L'influence du discours en “action” dans le changement d'une politique publique », *Revue française de science politique*, vol. 63, n° 3, p. 625-646.

Rapports administratifs

BLANC Christian, 1993, *Pour un Etat stratège, garant de l'intérêt général*, Paris, Commissariat général du Plan.

BLANC Christian, 2004, *Pour un écosystème de la croissance*, Paris, Assemblée Nationale.

INSTITUTIONS – NEO-INSTITUTIONNALISME –

CHANGEMENT INSTITUTIONNEL

Ouvrages

BLONDEL Jean, 2008, « About Institutions, Mainly, but not Exclusively, Political » dans BINDER Sarah A., RHODES A.W. et ROCKMAN Bert A. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, p. 716-730.

CHEVALLIER Jacques, 1981, « L'analyse institutionnelle » dans *L'institution*, Paris, PUF, p.3-61.

CHEVALLIER Jacques, 1994, « Identité, organisation, institution » dans CURAPP (ed.), *L'identité politique*, Paris, PUF, p. 239-251.

DESAGE Fabien, 2005, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université Lille II, Lille, 670 p.

DOUGLAS Mary, 1986, *How Institutions Think*, Syracuse, Syracuse University Press, 146 p.

DUBET François, 2002, *Le déclin de l'institution*, Paris, Éditions du Seuil, 421 p.

DULONG Delphine, 2012, *Sociologie des institutions politiques*, Paris, La Découverte, 124 p.

FRETEL Julien, 2011, « Habiter l'institution. Habitus, apprentissages et langages dans les institutions partisanes » dans *Sociologie de l'Institution*, Paris, Belin, p.195-217.

GAXIE Daniel (ed.), 1997, *Luttes d'institutions : enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, 295 p.

GAXIE Daniel, 1997, « Chapitre 9. Structures et contradictions de l'édifice institutionnel » dans *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, p. 271-295.

GUERANGER David, 2003, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001). Eléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Thèse pour le doctorat de science politique, Institut d'études politiques, Grenoble, 429 p.

HAURIOU Maurice, 2002, *Précis de droit administratif et de droit public*, 12^{ème} éd., Paris, Dalloz, 1150 p.

HAURIOU Maurice, 2010, *Principes de droit public*, Paris, Dalloz, 825 p.

LAGROYE Jacques et OFFERLE Michel (eds.), 2011, *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 399 p.

- LEFEBVRE Rémi, 2011, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle » dans *Sociologie de l'Institution*, Paris, Belin, p.219-247.
- MARCH James G. et OLSEN Johan P., 1989, *Rediscovering Institutions: the Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press & Mc Millan, 227 p.
- MARCH James Gardner et SIMON Herbert A., 1993, *Organizations*, 2^{ème} éd., Cambridge, Wiley-Blackwell, 300 p.
- MAZERES Jean-Arnaud, 1998, « La théorie de l'institution chez Maurice Hauriou ou l'oscillation entre l'instituant et l'institué » dans *Pouvoir et liberté. Etudes offertes à Jacques Mourgues*, Bruxelles, Bruylant, p. 239-293.
- MEVELLEC Anne, 2005, *La construction politique des agglomérations : logiques politiques et dynamiques institutionnelles. Une comparaison franco-qubécoise*, Thèse pour le doctorat de science politique, Université du Québec et Université de Rennes I, Chicoutimi et Rennes.
- NAY Olivier, 1997, *La région, une institution: la représentation, le pouvoir et la règle dans l'espace régional*, Paris, L'Harmattan, 377 p.
- NORTH Douglass Cecil, 1990, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 152 p.
- PIERSON Paul, 2004, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 208 p.
- RHODES R. A. W., BINDER Sarah A. et ROCKMAN Bert A. (eds.), 2006, *The Oxford handbook of political institutions*, Oxford, Oxford University Press, 816 p.
- SHAPIRO Ian, SKOWRONEK Stephen et GALVIN Daniel (eds.), 2006, *Rethinking Political Institutions: the Art of the State*, New York, New York University Press, 346 p.
- STEINMO Sven, THELEN Kathleen et LONGSTRETH Frank (eds.), 1992, *Structural Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 234 p.
- TOURNAY Virginie, 2011, *Sociologie des institutions*, Paris, PUF, 127 p.
- TOURNAY Virginie, 2014, *Penser le changement institutionnel*, Paris, PUF, 296 p.

Articles de périodiques

- BOURDIEU Pierre, 1982, « Les rites comme actes d'institution », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 43, n° 1, p. 58-63.
- FRIEDBERG Erhard, 1998, « En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux », *Revue française de science politique*, vol. 48, n° 3, p. 507-514.
- GUIGNER Sébastien, 2012, « Pour un usage heuristique du néo-institutionnalisme. Application à la “directive temps de travail” », *Gouvernement et action publique*, n° 3, n° 3, p. 7-29.
- HAURIOU Maurice, 1925, « La théorie de l'institution et de la fondation », *Cahiers de la nouvelle journée*, n° 23, p. 89 et s.
- JUAN Salvador, 2006, « Le combat de l'Organisation et de l'Institution », *SociologieS*, 22 octobre 2006.
- KLIJN Erik-Hans et KOPPENJAN Joop F. M., 2006, « Institutional Design: Changing Institutional Features of Networks », *Public Management Review*, vol. 8, n° 1, p. 141-160.
- MEVELLEC Anne, 2008, « The Political Construction of Agglomerations. Institutional Transitions in France and Quebec », *Urban Public Economics Review*, n° 9, p. 31-53.
- MILLARD Eric, 1995, « Maurice Hauriou et la théorie de l'institution », *Droit et société*, vol. 30/31, p. 381-412.

MILLER Gary, 2000, « Rational Choice and Dysfunctional Institutions », *Governance*, vol. 13, n° 4, p. 535-547.

MONNET Eric et FOSSION Arnaud, 2009, « Les institutions, mode d'emploi », *Tracés. Revue de Sciences humaines*, n° 17.

PIERSON Paul, 1993, « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, vol. 45, n° 4, p. 595-628.

PIERSON Paul, 2000, « The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change », *Governance*, vol. 14, n° 4, p. 475-499.

REICH Simon, 2000, « The Four Faces of Institutionalism: Public Policy and a Pluralistic Perspective », *Governance*, vol. 13, n° 4, p. 501-522.

SCHMIDT Vivien A., 2001, « The Politics of Economic Adjustment in France and Britain: When Does Discourse Matter? », *Journal of European Public Policy*, vol. 8, n° 2, p. 247-264.

STONE Alec, 1992, « Le néo institutionnalisme. Défis conceptuels et méthodologiques », *Politix*, vol. 5, n° 20, p. 156-168.

STONE Deborah A., 1989, « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas », *Political Science Quarterly*, vol. 104, n° 2, p. 281.

TAYLOR Rosemary C. R. et HALL Peter A., 1997, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *Revue française de science politique*, vol. 47, n° 3, p. 469-496.

TSEBELIS George, 2000, « Veto Players and Institutional Analysis », *Governance*, vol. 13, n° 4, p. 441-474.

GOUVERNANCE URBAINE/URBANISME/AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Ouvrages

« Gouverner les très grandes métropoles. Institutions et réseaux techniques », *Revue française d'administration publique*, 2003, vol. 107, n° 3, 189 p.

« Le gouvernement des villes », *Esprit*, février 2008, n° 342, 214 p.

ANSAY Pierre et SCHOONBRODT René (eds.), 1989, *Penser la ville : choix de textes philosophiques*, Bruxelles, Archives d'architecture moderne, 479 p.

ASCHER François, 2010, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 345 p.

ATKINSON Rob et ROSSIGNOLO Cristiana (eds.), 2008, *The re-creation of the European City: governance, territory and polycentricity*, Amsterdam, Techne Press, 272 p.

BADIE Bertrand, 2013, *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, CNRS Editions, 278 p.

BAGNASCO Arnaldo et LE GALÈS Patrick (eds.), 2000, *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 219 p.

BALME Richard (ed.), 1996, *Les politiques du néo-régionalisme : action collective régionale et globalisation*, Paris, Économica, 301 p.

BASSAND Michel, 2007, *Cités, villes, métropoles : le changement irréversible de la ville*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 234 p.

BEHAR Daniel, 2014b, « La différenciation territoriale : pour en finir avec la décentralisation ? » dans *Agir et faire sens. Pour une gouvernance publique ambitieuse*, Paris, Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation, p. 61-69.

BHERER Laurence, COLLIN Jean-Pierre, KERROUCHE Eric et PALARD, 2005, *Jeux d'échelle et transformation de l'État: le gouvernement des territoires au Québec et en France*, Laval, Presses Université Laval, 556 p.

BORRAZ Olivier, 2003, « 5. Le leadership institutionnel » dans SMITH Andy et SORBETS Claude (eds.), *Le leadership politique et le territoire : Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 125-143.

BOURDEAU-LEPAGE Lise et HURIOT Jean-Marie, 2005, « Chapitre 3. La métropolisation : thème et variations » dans *Concentration économique et ségrégation spatiale*, Bruxelles, De Boeck, p. 39-64.

BRENNER Neil, 2004, *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*, Oxford, Oxford University Press, 351 p.

BUCHET DE NEUILLY Yves, 1997, « Chapitre 6. Mobilisations autour de l'aménagement urbain. Luttes territoriales et prégnance de logiques sectorielles » dans Daniel Gaxie (ed.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, L'Harmattan, p. 165-194.

BUE Nicolas, DESAGE Fabien et MATEJKO Laurent, 2003, « La ‘métropole’ n'est-elle qu'un mot ? » dans *Métropoles en construction. Territoires, politique et processus*, Paris, L'Harmattan, p. 71-93.

BURGEL Guy, 1999, *Paris : avenir de la France*, Paris, Editions de l'Aube, 195 p.

CAILLOSSE Jacques, 1999, « Éléments pour un bilan juridique de la démocratie locale en France » dans *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, p. 63-78.

CAPRON Guénola et HASCHAR-NOE Nadine, 2007, *L'espace public urbain : de l'objet au processus de construction*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, 276 p.

CASTELLS Manuel, 1975, *La question urbaine*, Paris, F. Maspero, 529 p.

CHOAY Françoise, 1996, *La règle et le modèle: sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*, 3^{ème} éd., Paris, Seuil, 378 p.

CHOAY Françoise, 2006, *Pour une anthropologie de l'espace*, Paris, Seuil, 410 p.

DATAR, 2013, « Les systèmes urbains français et la métropolisation », *Travaux en ligne*, n° 10.

DAVIES Jonathan S. et IMBROSCIO David L. (eds.), 2009, *Theories of Urban Politics*, Los Angeles, Sage, 282 p.

DEMAZIERE Christophe, CARRIERE Jean-Paul, THIBAULT Serge, HERNANDEZ Frédérique, SERRANO José, MENAGE Pierre, STROOBANT Chani, BARBOU Pauline, BLONDEL Cyril et MESNIER Anne-Lise, 2007, *Etude thématique des coopérations existantes dans l'aire ligérienne*, Tours, CNRS/Université François Rabelais de Tours.

DORMOIS Rémi, 2004, *Coalitions d'acteurs et règles d'action collective dans les dynamiques de planification urbaine: une comparaison entre Nantes et Rennes (1977-2001)*, Thèse doctorat, Université de Montpellier I, France, 250 p.

DUBOIS Jérôme, 2009, *Les politiques publiques territoriales : La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 216 p.

EPSTEIN Renaud, 2013, *La rénovation urbaine : démolition-reconstruction de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po.

ESTEBE Philippe, 2008, *Gouverner la ville mobile: intercommunalité et démocratie locale*, Paris, PUF, 76 p.

FAURE Alain, 2002, *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique (s)*, Habilitation à diriger des recherches, Université Pierre Mendès-France-Grenoble II, Grenoble, 257 p.

FAURE Alain, LERESCHE Jean-Philippe et MULLER Pierre (eds.), 2007, *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 378 p.

FAUVE Adrien, 2013, *La construction d'une capitale nationale en régime autoritaire : Astana au Kazakhstan*, Thèse pour le doctorat de science politique, Institut d'études politiques de Paris, Paris, 513 p.

GACHELIN Charles, 1992, *Métropolisation, dynamiques de métropolisation. Hypothèses pour la métropole lilloise*, Lille, Agence de développement et d'urbanisme de Lille.

GILLI Frédéric, 2013, « Comment la métropolisation recompose les pouvoirs locaux » dans *De la ville à la métropole. Les défis de la gouvernance*, Paris, L'Oeil d'or, p. 355-366.

GINTRAC Cécile et GIROUD Matthieu (eds.), 2014, *Villes contestées : pour une géographie critique de l'urbain*, Paris, Les Prairies ordinaires, 399 p.

GORDON David L. A. (ed.), 2006, *Planning Twentieth Century Capital Cities*, London, Routledge, 302 p.

HALBERT Ludovic, 2010, *L'avantage métropolitain*, Paris, PUF, 143 p.

HALL Peter, 2006, « Seven Types of Capital City » dans GORDON David L. A. (ed.), *Planning Twentieth Century Capital Cities*, London, Routledge, p. 8-14.

HARVEY David, 2011, *Le capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*, Editions Amsterdam, 93 p.

HEINELT Hubert et KÜBLER Daniel (eds.), 2005, *Metropolitan Governance : Capacity, Democracy and the Dynamics of Place*, London, Routledge, 211 p.

INGALLINA Patrizia, 2008, *Le projet urbain*, 3^{ème} éd., Paris, PUF, 128 p.

JOUVE Bernard et LEFEVRE Christian, 1999b, *Villes, Métropoles : les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos.

JOUVE Bernard et LEFEVRE Christian, 2002a, « Le nouvel âge d'or des villes européennes ? » dans *Métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, p. 13-37.

JOUVE Bernard et LEFEVRE Christian, 2002b, *Local Power, Territory, and Institutions in European Metropolitan Regions*, London, Psychology Press, 280 p.

JOUVE Bernard, 2004, « Démocraties métropolitaines. De la grande transformation à la grande illusion », in JOUVE Bernard et BOOTH Philippe, *Démocraties métropolitaines*, Presses de l'Université du Québec, p. 293-328.

KANTOR Paul, 2013, « Gouverner sans coopération politique. Une compréhension réaliste des politiques dans les aires urbaines » dans *De la ville à la métropole. Les défis de la gouvernance*, Paris, L'Oeil d'or, p. 99-113.

KANTOR Paul, LEFÈVRE Christian, SAITO Asato, SAVITCH H. V. et THORNLEY Andy, 2011, *Struggling Giants: City-Region Governance in London, New York, Paris, and Tokyo*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 332 p.

KÜBLER Daniel, 2013, « La transformation de la démocratie dans les métropoles européennes » dans *De la ville à la métropole. Les défis de la gouvernance*, Paris, L'Oeil d'or, p. 57-64.

LACOUR Claude et PUSSANT Sylvette (eds.), 1999, *La métropolisation : croissance, diversité, fractures*, Paris, Anthropos, 190 p.

LE BART Christian, 2003, « 6. Le leadership territorial au-delà du pouvoir décisionnel » dans Andy Smith et Claude Sorbets (eds.), *Le leadership politique et le territoire : Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, p. 145-161.

LE GALES Patrick, 2011, *Le retour des villes européennes: sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 486 p.

LE LIDEC Patrick, 2008, « Chapitre 9 : La réforme des institutions locales » dans *Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 255-281.

LEFEBVRE Henri, 1968, *Le droit à la ville 1*, 2^{ème} éd., Paris, Anthropos, 165 p.

- LEFEBVRE Henri, 1972, *Le droit à la ville 2. Espace et politique*, Paris, Anthropos, 174 p.
- LEFÈVRE Christian et WEIR Margaret, 2012, « Building Metropolitan Institutions » dans JOHN Peter, MOSSBERGER Karen et CLARKE Susan E. (eds.), *The Oxford Handbook of Urban Politics*, Oxford, Oxford University Press.
- LEFEVRE Christian, 2009, *Gouverner les métropoles*, Paris, LGDJ, 115 p.
- LEFEVRE Christian, ROSEAU Nathalie et VITALE Tommaso (eds.), 2013, *De la ville à la métropole : les défis de la gouvernance*, Paris, L’Oeil d’or, 394 p.
- LORRAIN Dominique (ed.), 2011, *Métropoles XXL en pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po, 408 p.
- MARCOU Gérard, 2012, *À l’heure de la métropolisation: quels contours juridiques ?*, Paris, L’Harmattan, 231 p.
- MERLIN Pierre et CHOAY Françoise, 2005, *Dictionnaire de l’urbanisme et de l’aménagement*, Paris, PUF, 963 p.
- NEGRIER Emmanuel, 2005, *La question métropolitaine: les politiques à l’épreuve du changement d’échelle territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 270 p.
- NEGRIER Emmanuel, 2007, « L’échelle métropolitaine pour repenser la politique » dans *Action publique et changements d’échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L’Harmattan, p. 29-44.
- NELLES Jen, 2012, *Comparative Metropolitan Policy: Governing Beyond Local Boundaries in the Imagined Metropolis*, Abingdon, Routledge, 218 p.
- NEVERS Jean-Yves, 1997, « Coopération et construction d’une capacité de gouvernement. Le concept d’urban regim chez Clarence Stone » dans GAUDIN Jean-Pierre et NOVARINA Gilles (eds.), *Politiques publiques et négociations. Multipolarités, flexibilités, hiérarchies*, Paris, Editions du CNRS-PIRVilles, p. 142-161.
- NORDMAN Daniel, 1998, *Frontières de France : de l’espace au territoire*, Paris, Gallimard, 644 p.
- OBLET Thierry, 2005, *Gouverner la ville : les voies urbaines de la démocratie moderne*, Paris, Presses universitaires de France, 306 p.
- OUDOT Dominique, 2011, *La ville et ses périphéries*, Paris, L’Harmattan, 168 p.
- PASQUIER Romain, 2004, *La capacité politique des régions: une comparaison France-Espagne*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 227 p.
- PASQUIER Romain, 2012, *Le pouvoir régional : mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 379 p.
- PASQUIER Romain, GUIGNER Sébastien et COLE Alistair (eds.), 2011, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 584 p.
- PAYRE Renaud, 2008, *Ordre politique et gouvernement urbain*, Mémoire d’habilitation à diriger les recherches, Université Lumière-Lyon II, Lyon, 196 p.
- PINSON Gilles, 2009, *Gouverner la ville par projet : urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 420 p.
- RANCI Costanzo, 2013, « Le développement local et la cohésion sociale dans les métropoles européennes » dans *De la ville à la métropole. Les défis de la gouvernance*, Paris, L’Oeil d’or, p. 253-267.
- RONCAYOLO Marcel, 1997, *La ville et ses territoires*, Paris, Gallimard, 285 p.
- SALET Willem, THORNLEY Andy et KREUKELS Anton (eds.), 2003, *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-Regions*, London, Spon Press, 406 p.
- SASSEN Saskia, 2001, *The Global City: New York, London, Tokyo*, 2^{ème} éd., Princeton, Princeton University Press, 478 p.

SCOTT Allen J., 2001, *Global City-Regions : Trends, Theory, Policy*, Oxford, Oxford University Press, 486 p.

SCOTT Allen John, 2008, *Social Economy of the Metropolis: Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*, Oxford, Oxford University Press, 182 p.

SCOTT Allen John, 2012, *A World in Emergence: Cities and Regions in the 21st Century*, Cheltenham, Edward Elgar, 223 p.

SMITH Andy et SORBETS Claude, 2003, *Le leadership politique et le territoire: les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 293 p.

SPIZZICHINO Robert, 2011, *De la ville en politique*, Paris, L'Harmattan, 177 p.

TAYLOR John, LENGELLE Jean G. et ANDREW Caroline, 1993, *Capital Cities/Les Capitales: International Perspectives/Perspectives Internationales*, Montréal, McGill-Queen's Press, 436 p.

VELTZ Pierre, 1996, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF, 262 p.

VELTZ Pierre, 2000, « European cities in the world economy » dans BAGNASCO Arnaldo et LE GALÈS Patrick (eds.), *Cities in Contemporary Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 33-47.

VELTZ Pierre, 2008, *Des lieux et des liens. Essai sur les politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, La Tour-d'Aigues, Editions de l'Aube, 156 p.

WIEVIORKA Michel (ed.), 2011, *La ville*, Auxerre, Editions Sciences Humaines, 336 p.

WILKS-HEEG Stuart, PERRY Beth et HARDING Alan, 2003, « Metropolitan regions in the face of the European dimension. Regimes, re-scaling or repositioning? » dans *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, London and New York, Spon Press, p.20-38.

Articles de périodiques

ALBERGO Ernesto d', 2010, « Governance, Participation and in-between », *Pôle Sud*, vol.32, n° 1, p. 93-108.

ARRAULT Jean-Baptiste, 2006, « L'émergence de la notion de ville mondiale dans la géographie française au début du XX^e siècle », *L'Information géographique*, vol. 70, n° 4, p. 6-6.

BEHAR Daniel, 2013, « Régions et métropoles : entre rivalités géopolitiques et agencements coopératifs », *Pouvoirs Locaux*, vol. 1, n° 96, p. 42-47.

BEHAR Daniel, 2014a, « Paris, Lyon, Marseille : la gouvernance métropolitaine entre standardisation et différenciation », *Métropolitiques*, 22 septembre 2014.

BEHAR Daniel, 2015, « Changer les institutions ou changer les pratiques ? », *Esprit*, n° 2, p. 85-95.

BEHAR Daniel, ESTEVE Philippe et VANIER Martin, 2014, « Réforme territoriale : avis de décès de l'interterritorialité ? », *Métropolitiques*, 13 juin 2014.

BEVIR Mark, 2013, « Une approche interprétative de la gouvernance », *Revue française de science politique*, vol. 63, n° 3, p. 603-623.

BLANK Yishaï, 2006b, « The City and the World », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 44, n° 3, p. 875-939.

BLANK Yishaï, 2010, « Federalism, Subsidiarity, and the Role of Local Governments in an Age of Global Multilevel Governance », *Fordham Urban Law Journal*, p.510-561.

BOOTH Philip, 2010, « Community, Cooperation and Metropolitan Democracy », *Pôle Sud*, n° 32, n° 1, p. 25-34.

- BORRAZ Olivier et LE GALÈS Patrick, 2010, « Urban Governance in Europe: The Government of What? », *Pôle Sud*, n° 32, n° 1, p. 137-151.
- BOURDEAU-LEPAGE Lise et HURIOT Jean-Marie, 2009, « L'idée de région et le fait urbain », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, avril, n° 2, p. 267-287.
- BOURDEAU-LEPAGE Lise, 2011, « Repenser la ville », *Géographie, économie, société*, vol. 13, n° 1, p. 5-10.
- BOURDIN Alain, 2010, « Collectivités territoriales : vertus et vices de la simplification du « mille-feuille » », *Espaces et sociétés*, n° 142, n° 2, p. 113-116.
- BRENNER Neil, 1999, « Globalization as Reterritorialization. The re-scaling of Urban Governance in the European Union », *Urban Studies*, vol.36, p.431-451.
- BRENNER Neil, 2000, « The Urban Question: Reflections on Henri Lefebvre, Urban Theory and the Politics of Scale », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 24, n° 2, p. 361-378.
- CAILLOSSE Jacques, 1995, « La ville, le droit et la redistribution des territoires administratifs », *Politiques et management public*, vol. 13, n° 3, p. 83-119.
- CAILLOSSE Jacques, 2010, « La métropole impossible », *Pouvoirs Locaux*, vol. 3, n° 86, p. 41-50.
- CASTEIGTS Michel, 2010, « Réforme(s) territoriale(s) : de la complexité comme solution à la simplification comme problème », *Espaces et sociétés*, n° 142, n° 2, p. 125-130.
- COLE Alistair, 2012, « The French State and Its Territorial Challenges », *Public Administration*, vol. 90, n° 2, p. 335-350.
- COSTES Laurence, 2010, « Le Droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ? », *Espaces et sociétés*, n° 140-141, n° 1, p. 177-191.
- DAMON Julien, 2003, « L'avenir des territoires. Un scénario tiré de réflexions menées à la DATAR », *Recherches et Prévisions*, vol. 71, n° 1, p. 102-105.
- DELIPIROU Aurélien, 2014, « Les transports, ressort et levier de la construction métropolitaine ? », *Méropolitiques*, 24 septembre 2014.
- DESAGE Fabien, 2010, « L'institutionnalisation des communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, vol. 80, n° 3, p. 90-113.
- DESCHAMPS Emmanuelle, 2011, « Métropole et pôle métropolitain dans la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales », *AJDA*, 13 juin 2011, p. 1128-1135.
- DEVISME Laurent et OUVRARD Pauline, 2015, « Acteurs intermédiaires de la mobilisation territoriale : les enseignements des démarches de prospective-participative », *Lien social et Politiques*, 2015, n° 73, p. 73-93.
- DORMOIS Rémi, 2006, « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 5, p. 837-867.
- EPSTEIN Renaud, 2008, « L'éphémère retour des villes. L'autonomie locale à l'épreuve des recompositions de l'Etat », *Esprit*, n° 2, p. 136-149.
- ESTEBE Philippe, 2015, « La décentralisation ? Tous contre ! », *Esprit*, n° 2, p. 74-84.
- FAURE Alain et NEGRIER Emmanuel, 2013, « Métropole/Région : une gouvernance sédimentée et incarnée », *Pouvoirs Locaux*, vol. 1, n° 96, p. 56-60.
- FAURE Bertrand, 2009, « Le rapport du comité Balladur sur la réforme des collectivités territoriales, bonnes raisons, fausses solutions », *AJDA*, p. 859.
- FRINAULT Thomas, 2012, « La réforme territoriale de 2010 : un remodelage compromis ? », *Méropolitiques*, 24 octobre 2012.
- FRINAULT Thomas, 2014, « Avancées et verrouillages : la métropolisation au milieu du gué », *Méropolitiques*, 27 janvier 2014.

GALIMBERTI Déborah, LOBRY Sylvaine, PINSON Gilles et RIO Nicolas, 2014, « La Métropole de Lyon. Spendeurs et fragilités d'une structure intercommunale », *Hérodote*, vol. 3, n° 154, p. 191-209.

GAUDIN Jean-Pierre et PUMAIN Denise, 2000, « Quelques métaphores, au miroir des analyses spatiales : réseaux de villes et réseaux de pouvoir », *Revue européenne des sciences sociales*, n° XXXVIII-117, p. 105-119.

GENDRAULT Camille, 2009, « Naples : repenser la ville à partir de la qualité des frontières internes », *Espaces et sociétés*, n° 138, n° 3, p. 85-97.

GIBLIN Béatrice, PAPIN Delphine et SUBRA Philippe, 2001, « Paris/Londres : enjeux géopolitiques de villes capitales », *Hérodote*, vol. 101, n° 2, p. 26-56.

GIRARD Nicole, 2006, « À la recherche des territoires métropolitains. Situations comparées en France, Italie et Espagne », *Rives méditerranéennes*, n° 25, p. 55-64.

GUERANGER David, 2008, « L'intercommunalité, créature de l'Etat. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, vol. 58, n° 4, p. 595-616.

HALPERN Charlotte et POLLARD Julie, 2013, « Les acteurs de marché font-ils la ville ? », *EspacesTemps.net*, 17 juin 2013.

HAMEL Pierre, 2010, « Les métropoles et la nouvelle critique urbaine », *Pôle Sud*, n° 32, n° 1, p. 153-164.

HAVERI Arto, 2006, « Complexity in Local Government Change: Limits to Rational Reforming », *Public Management Review*, vol. 8, n° 1, p. 31-46.

IDT Joël, 2013, « Le temps de la réalisation des projets urbains : une fabrique a posteriori des enjeux politiques de l'action collective », *Géocarrefour*, vol. 87, n° 2, p. 75-85.

IMBROSCIO David L., 2003, « Overcoming the Neglect of Economics in Urban Regime Theory », *Journal of Urban Affairs*, vol. 25, n° 3, p. 271-284.

JEGOUZO Yves, 2010, « Les chantiers de la simplification », *Espaces et sociétés*, n° 142, n° 2, p. 117-123.

JESSOP Bob, BRENNER Neil et JONES Martin, 2008, « Theorizing Sociospatial Relations », *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 26, n° 3, p. 389-401.

JOUVE Bernard et LEFEVRE Christian, 1999a, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes. Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe ? », *Revue française de science politique*, vol. 49, n° 6, p. 835-853.

JOUVE Bernard, 2005, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 2, p. 317-337.

KADA Nicolas, 2013, « Recomposition territoriale : l'Etat, auteur-compositeur-interprète », *Pouvoirs Locaux*, vol. 1, n° 96, p. 61-65.

KANTOR Paul et SAVITCH Hank V., 2010, « The Politics of City Regions in Comparative Perspective », *Métropoles*, n° 7.

KANTOR Paul, SAVITCH Hank V. et HADDOCK S. V., 1997, « The Political Economy of Urban Regimes: A Comparative Perspective », *Urban Affairs Review*, vol. 32, n° 3, p. 348-377.

KÜBLER Daniel et TOMAS Mariona, 2010, « Jeux d'échelles et démocratie métropolitaine », *Pôle Sud*, n° 32, n° 1, p. 35-45.

LACOSTE Yves, 2008, « La géographie, la géopolitique et le raisonnement géographique », *Hérodote*, n° 130, n° 3, p. 17-42.

LE GALES Patrick et LORRAIN Dominique, 2003, « Gouverner les très grandes métropoles ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 107, n° 3, p. 305-317.

LE GALES Patrick, 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 21, n° 3, p. 3-19.

- LE GALÈS Patrick, 2006, « New state space in Western Europe? », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 30, n° 3, p. 717-721.
- LE LIDEC Patrick, 2007, « Le jeu du compromis : l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, vol. 121-122, n° 1, p. 111-130.
- LE LIDEC Patrick, 2009, « Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires : l'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales », *Revue française d'administration publique*, vol. 131, n° 3, p. 477.
- LE SAOUT Rémy, 2001, « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 140, n° 5, p. 73-79.
- LEFEVRE Christian et NEGRIER Emmanuel, 2010, « La nouvelle critique urbaine », *Pôle Sud*, n° 32, n° 1, p. 5-10.
- LEFÈVRE Christian, 1998, « Metropolitan Government and Governance in Western Countries: a Critical Review », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 22, n° 1, p. 9-25.
- LEFEVRE Christian, 2001, « Metropolitan Government Reform in Europe : Trends and Challenges », *Revue suisse de sciences politiques*, vol. 7, n° 3, p. 136-141.
- LORRAIN Dominique, 1991, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du travail*, n° 4, p. 461-484.
- LORRAIN Dominique, 2002, « Capitalismes urbains. Des modèles européens en compétition », *L'Année de la régulation*, n° 6, p. 195-239.
- LORRAIN Dominique, 2003a, « Gouverner «dur-mou» : neuf très grandes métropoles », *Revue française d'administration publique*, n° 3, p. 447-454.
- LORRAIN Dominique, 2003b, « Le politique sans le dire. L'implicite des réformes de la banque mondiale sur le gouvernement des villes », *Revue française d'administration publique*, vol. 107, n° 3, p. 381-394.
- LORRAIN Dominique, 2006, « La dérive des instruments », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 3, p. 429-455.
- LORRAIN Dominique, 2011, « La main discrète. La finance globale dans la ville », *Revue française de science politique*, vol. 61, n° 6, p. 1097-1122.
- MARCOU Gérard (ed.), 2012, « La réforme des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, vol. 1, n° 141.
- MARCOU Gérard, 2011, « Le représentant territorial de l'Etat et le fait régional dans les Etats européens », *Revue française d'administration publique*, n° 135, n° 3, p. 567-582.
- MOREL Bernard, 2006, « Les reconstructions territoriales en France », *Rives méditerranéennes*, n° 25, p. 43-52.
- MOSSBERGER Karen et STOKER Gerry, 2001, « The Evolution of Urban Regime Theory: The Challenge of Conceptualization », *Urban Affairs Review*, vol. 36, n° 6, p. 810-835.
- MOULAERT Frank, MARTINELLI Flavia, GONZALEZ Sara et SWYNGEDOUW Erik, 2007, « Introduction: Social Innovation and Governance in European Cities: Urban Development Between Path Dependency and Radical Innovation », *European Urban and Regional Studies*, vol. 14, n° 3, p. 195-209.
- NEGRIER Emmanuel, 2012, « Métropolisation et réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, n° 141, n° 1, p. 73-86.
- NEGRIER Emmanuel, FAURE Alain, BARAIZE François, SMITH Andy et GENIEYS William, 2000, « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, vol. 13, n° 1, p. 103-119.
- NICHOLLS Walter, 2005, « Power and Governance : Metropolitan Governance in France », *Urban Studies*, vol. 42, n° 4, p. 783-800.

NORDMAN Daniel, 2003, « Des frontières Au miroir de la France », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 58^e année, n° 5, p. 1049-1053.

OFFNER Jean-Marc, 2006, « Les territoires de l'action publique locale », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 1, p. 27-47.

OLIVE Maurice, 2015, « Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains », *Espaces et sociétés*, vol. 160-161, n° 1, p. 135-151.

PASQUIER Romain et LEMOUZY Laurence (eds.), 2013, « Métropoles et régions : quelles règles du jeu ? », *Pouvoirs Locaux*, vol. 1, n° 96.

PASQUIER Romain, 2013, « Gouvernance territoriale : quelles articulations entre régions et métropoles ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 96, p. 34-41.

PINSON Gilles et GALIMBERTI Déborah, 2013, « Métropoles franches et régions agencées », *Pouvoirs Locaux*, vol. 1, n° 96, p. 48-55.

PINSON Gilles, 2006, « Projets de ville et gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 56, n° 4, p. 619-651.

PINSON Gilles, 2010, « La gouvernance des villes françaises », *Pôle Sud*, n° 32, n° 1, p. 73-92.

PINSON Gilles, 2014, « Le maire et ses partenaires : du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux », *Pouvoirs*, vol. 148, n° 1, p. 95.

PISSALOUX Jean-Luc et SUPPLISSON Didier, 2011, « La réforme inachevée des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, vol. 137-138, n° 1, p. 229-237.

PRETOT Xavier, 1986, « Le statut des villes-capitales », *Revue française d'administration publique*, n° 40, p. 133-146.

PROELLER Isabella, 2006, « Trends in Local Government in Europe », *Public Management Review*, vol. 8, n° 1, p. 7-29.

REICHARD Christoph, 2006, « Local Government Reforms in Europe: A Mini Symposium », *Public Management Review*, vol. 8, n° 1, p. 3-5.

RIVIERE Jean, 2014, « Les divisions sociales des métropoles françaises et leurs effets électoraux », *Métropolitiques*, 21 mars 2014.

ROBINSON Jennifer, 2011, « Cities in a World of Cities: The Comparative Gesture », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, n° 1, p. 1-23.

SALET Willem, 2007, « New Metropolitan Spaces and Metropolitan Strategies in the Face of Modernisation », *Métropoles*, 2007, n° 2.

SALTZSTEIN Alan L., COPUS Colin, SONENSHEIN Raphael J. et SKELCHER Chris, 2008, « Visions of Urban Reform: Comparing English and U.S. Strategies for Improving City Government », *Urban Affairs Review*, vol. 44, n° 2, p. 155-181.

SAVITCH Hank V., 2007, « Globalisation et changement d'échelle dans le gouvernement urbain », *Métropoles*, n° 2.

SELLERS Jefferey M. et LIDSTRÖM Anders, 2007, « Decentralization, Local Government, and the Welfare State », *Governance*, vol. 20, n° 4, p. 609-632.

SIMOULIN Vincent, 2015, « La réforme territoriale : bâclée ou machiavélique? », *Pouvoirs Locaux*, vol. 4, n° 103, p. 30-35.

SITES W., 1997, « The Limits of Urban Regime Theory: New York City under Koch, Dinkins, and Giuliani », *Urban Affairs Review*, vol. 32, n° 4, p. 536-557.

SUBRA Philippe, 2008, « L'aménagement, une question géopolitique ! », *Hérodote*, n° 130, n° 3, p. 222-250.

TEWDWR-JONES M. et MCNEILL D., 2000, « The Politics of City-Region Planning and Governance: Reconciling the National, Regional and Urban in the Competing Voices of Institutional Restructuring », *European Urban and Regional Studies*, vol. 7, n° 2, p. 119-134.

VANDELLI Luciano, 2004, « Paris-Londres-Berlin-Rome-Madrid », *Pouvoirs*, n° 110, n° 3, p. 101-114.

VERPEAUX Michel, 2010, « Vous avez dit « clause générale de compétence » ? », *Commentaire*, vol. 129, n° 1, p. 81-88.

WHITE James W., 1998, « Old Wine, Cracked Bottle? Tokyo, Paris, and the Global City Hypothesis », *Urban Affairs Review*, vol. 33, n° 4, p. 451-477.

Rapports et études

BALLADUR Édouard, 2009, *Il est temps de décider*, Paris, Rapport au Président de la République.

DALLIER Philippe, 2006, *Bilan et perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre*, Paris, Sénat.

LEFEVRE Christian, 2004, *Paris et les grandes agglomérations occidentales : comparaison des modèles de gouvernance*, Paris, Mairie de Paris (coll. « Extramuros »), 79 p.

LEFEVRE Christian, 2006, *Étude de la gouvernance des métropoles mondiales : Londres, New-York, Tokyo, des références pour la métropole parisienne ?*, Ivry-sur-Seine, Agence de Développement du Val de Marne, 69 p.

MAUROY Pierre, 2000, *Refonder l'action publique locale*, Paris.

OCDE, 2015a, *Governing the City*, Paris, OECD Publishing.

OCDE, 2015b, *The Metropolitan Century. Understanding Urbanisation and its Consequences*, Paris, OECD Publishing.

PERBEN Dominique, 2008, *Imaginer les métropoles d'avenir*, Paris, Rapport au Président de la République.

PIRON Michel, 2006, *Rapport sur l'équilibre territorial des pouvoirs*, Paris, Assemblée Nationale.

RENAUDIE Olivier, 2008, « Le statut des villes-capitales, le délicat compromis entre intérêt local et intérêt national », *La note de veille du Centre d'Analyse Stratégique*, mars 2008, n° 93, p. 4.

SUEUR Jean-Pierre, 1998, *Demain, la ville. Tome 1*, Paris, Ministère de l'emploi et de la solidarité.

SUEUR Jean-Pierre, 2010, *Les villes du futur, rêves ou cauchemars*, Paris, Sénat.

SUEUR Jean-Pierre, 2012, *La révolution de l'intercommunalité*, Paris, Sénat.

TOMAS Mariona, 2015, *La gouvernance métropolitaine en Europe : modèles et défis*, European Metropolitan Authorities AMB, 16 p.

VANIER Martin, 2010, *Vers de nouvelles régulations territoriales : l'interterritorialité en actes. Problématiques, conditions de mise en œuvre, prospective, recommandations*, Lille, Région Nord-Pas de Calais, 82 p.

GRAND PARIS/PARIS/ILE-DE-FRANCE

Ouvrages

« Métamorphoses de Paris », *Le Débat*, 1994, vol.3, n°80, 292 pages.

« Les chantiers du Grand Paris », *Esprit*, octobre 2008, vol.10, 238 p.

- AIGP, 2014, *12 clés pour inventer le projet métropolitain du Grand Paris*, Paris.
- APUR et IAU ILE-DE-FRANCE, 2014, *Abécédaire de la Métropole du Grand Paris 1*, Paris, vol. 1/2, 167 p.
- APUR et IAU ILE-DE-FRANCE, 2015, *Abécédaire de la Métropole du Grand Paris 2*, Paris, vol. 2/2, 208 p.
- APUR, 2002, *La population étrangère à Paris. Eléments de diagnostic sociodémographique à partir des données du recensement*, octobre.
- APUR, 2003, *Mutations urbaines dans l'anneau central de l'agglomération*, Paris.
- APUR, 2014, « Le Grand Paris : une métropole cosmopolite », note n°80, septembre, 4 pages.
- APUR, ORGECO et IAURIF, *Paris et l'agglomération centrale dans l'espace régional*, Paris, Sous-direction de la coopération territoriale de la Ville de Paris.
- ATTALI Jacques, 2010, *Paris et la mer : la Seine est capitale*, Paris, Fayard, 193 p.
- BELLANGER Emmanuel, 2003b, « Les secrétaires généraux des communes de la Seine-Banlieue. Contours d'une identité professionnelle (XIX^e-XX^e siècles) » dans DUMONS Bruno et POLLET Gilles (eds.), *Administrer la ville en Europe (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, L'Harmattan, p. 17-46.
- BELLANGER Emmanuel, 2005, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le « 9-3 » : de la Seine et de la Seine-et-Oise à la Seine-Saint-Denis, une histoire de l'État au XX^e siècle*, Paris, La Documentation française, 192 p.
- BLANC Christian, 2010, *Le Grand Paris du XXI^e siècle*, Paris, Le Cherche midi, 262 p.
- BOCQUET Denis, 2009, « Gouvernance territoriale et enjeux du *Grand Paris*: la métropole capitale entre inerties et réformes » dans BASTIAN Sabine et TROUILLOUD Franck (eds.), *Frankreich und Frankophonie*, München, Meidenbauer, p. 25-48.
- BOUVIER Christian, 2003, « Zone dense », *Direction Régionale de l'Équipement d'Île-de-France*, 2003.
- BURGEL Guy, 1999, *Paris : avenir de la France*, Paris, Editions de l'Aube, 195 p.
- BURGEL Guy, 2008b, *Paris meurt-il ?*, Paris, Perrin, 183 p.
- CARMONA Michel, 1979, *Le Grand Paris: l'évolution de l'idée d'aménagement de la région parisienne*, Paris, M. Carmona, 2 volumes, 703+339 p.
- CHABOT Céline, 2014, *Les transports urbains en Ile-de-France : une approche institutionnelle et juridique de l'intervention publique*, Thèse pour le doctorat de droit public, Université de Versailles-Saint Quentin en Yvelines.
- CHEMETOV Paul et GILLI Frédéric, 2006, *Une région de projet : l'avenir de Paris*, Paris, DIACT, La Documentation Française, 54 p.
- CITE DE L'ARCHITECTURE ET DU PATRIMOINE et INSTITUT FRANÇAIS D'ARCHITECTURE (dirs.), *Le grand pari(s)*, Groupe Moniteur, 2009, 258 p.
- CONSEIL REGIONAL D'ÎLE-DE-FRANCE et ERFURT (eds.), 1994, *Paris et l'Ile-de-France: quelle capitale pour la France demain ?*, Paris, Mairie de Paris, 177 p.
- CONSEIL REGIONAL D'ÎLE-DE-FRANCE et IAURIF, 1999, *L'Ile-de-France, réalités présentes, questions d'avenir: pour une concertation sur des orientations stratégiques*, Paris, IAURIF, 103 p.
- COTTOUR Claude, 2008, *Une brève histoire de l'aménagement de Paris et sa région*, Paris, DREIF, 132 p.
- DAVEZIES Laurent, 2003, *Un rôle métropolitain menacé ou renforcé ? Le nouveau visage de l'économie parisienne*, Paris, Université Paris 12.
- DELANOË Bertrand, 1999, *Pour l'honneur de Paris : chronique 1977-2020*, Paris, Calmann-Lévy, 248 p.

DELEGATION GENERALE A PARIS METROPOLE ET AUX COOPERATIONS INTERTERRITORIALES DE LA VILLE DE PARIS, 2012, *Paris, le défi de la gouvernance*, Paris, Mairie de Paris (coll. « Les Cahiers de la métropole (n° spécial) »), 144 p.

DIRECTION REGIONALE DE L'EQUIPEMENT, DATAR, INSEE ILE-DE-FRANCE et UNIVERSITE PARIS 1, 1999, *Pour une métropolisation raisonnée. Diagnostic socio-économique de l'Ile-de-France et du Bassin parisien*, Paris.

DREIF, APUR et IAURIF, 1990, *Le livre blanc de l'Ile-de-France: document préalable à la révision du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la Région Ile-de-France*, Paris, DREIF : APUR : IAURIF, 95 p.

ERFURT et CONSEIL REGIONAL D'ILE-DE-FRANCE (eds.), 1994, *Paris et l'Île-de-France, quelle capitale pour la France demain?: actes du colloque du 30 mars 1994, Hôtel de ville de Paris*, Paris, la Ville, 177 p.

FLONNEAU Mathieu, GENESTE Pascal, NIVET Philippe et WILLAERT Émilie, 2010, *Le grand dessein parisien de Georges Pompidou : l'aménagement de la région capitale au cours des années 1960-1970*, Paris, Somogy, 255 p.

FOURCAUT Annie et FLONNEAU Mathieu, 2005, *Une histoire croisée de Paris et de ses banlieues à l'histoire contemporaine*, Paris, Mairie de Paris (coll. « Extramuros »), 33 p.

FOURCAUT Annie, BELLANGER Emmanuel et FLONNEAU Mathieu (eds.), 2007, *Paris-banlieues : conflits et solidarités*, Paris, Créaphis, 475 p.

FRANC Michel et LECLERC Jean-Pierre, 1977, *Les Institutions de la région parisienne : du district à l'Île-de-France*, Paris, Berger-Levrault, 191 p.

GARRETTON Matias, 2013, *Inégalités de mobilité dans le Grand Santiago et la région Ile-de-France : politiques de logement, des transports et gouvernance métropolitaine*, Thèse pour le doctorat d'aménagement et urbanisme, Université Paris Est.

GILLES Robert, 1960, *Problèmes administratifs de la région et de l'agglomération parisienne. Le district de la région de Paris*, Thèse pour le doctorat de droit, Paris, France.

GILLI Frédéric et OFFNER Jean-Marc, 2008, *Paris, métropole hors les murs. Aménager et gouverner un Grand Paris*, Paris, Presses de Sciences Po, 186 p.

GILLI Frédéric, 2014, *Grand Paris : l'émergence d'une métropole*, Paris, Presses de Sciences Po, 316 p.

GRILLIAT Sophie, 2014, *L'action collective métropolitaine des entreprises ordonnatrices de la globalisation. Analyse comparée des stratégies d'influence à Londres et en Ile-de-France*, Thèse pour le doctorat d'aménagement de l'espace et d'urbanisme, Université Paris Est, Paris.

GUERARD Albert, 2006, *L'avenir de Paris. Urbanisme français et urbanisme américain, la beauté de Paris en danger, l'extension, la circulation, l'industrie et Paris port de mer, la charte du Plus grand Paris*, Paris, L'Harmattan, 366 p.

IAU IDF, 2011, *Gouvernance (s) et ingénieries métropolitaines*, Paris, IAU IDF (coll. « Les Cahiers »), 96 p.

IAURIF et APUR, 1990, *La couronne de Paris, anneau central de l'agglomération*, Paris, APUR, 75 p.

IAURIF, 1999, *Enjeux économiques pour l'Ile-de-France*, Paris, Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France, 112 p.

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION, 2012, *Retour d'expérience sur la mise en place de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat en Ile-de-France*, Paris.

LEFEVRE Christian, 2002, « La région Ile-de-France, une métropole ingouvernable ? » dans *Métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, p. 39-62.

LEFÈVRE Christian, 2003, « Chapitre 17. Paris - Ile-de-France region » dans *Metropolitan governance and spatial planning*, London and New York, Spon Press, p. 287-300.

LEFEVRE Christian, 2009, *Le système de gouvernance de l'Ile-de-France. Synthèse de la recherche sur le système de gouvernance de l'Ile-de-France*, Paris, l'Institut pour la recherche et la direction du développement territorial de la Caisse des Dépôts et Consignations.

LEFÈVRE Christian, 2012, « Paris-Ile de France » dans *Struggling giants: city-region governance in London, New-York, Paris, and Tokyo*, Minneapolis, University of Minnesota Press, p. 155-189.

LEGARET Jean (ed.), 1959, *Le Statut de Paris. Tome II. L'Agglomération parisienne : suite d'études*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, vol. 2/2, 191 p.

MAGNETTO Pierre, 2014, *Les bâtisseurs de la Plaine-Saint-Denis (1984-2014). Et l'histoire continue...*, Saint-Denis, Plaine Commune Promotion, 111 p.

MAIRIE DE PARIS, 2010, *Vers Paris Métropole. Des histoires en vis-à-vis*, Paris, Mairie de Paris (coll. « Extramuros »,) 41 p.

MAIRIE DE PARIS, 2012, *Le défi de la gouvernance*, Paris, Mairie de Paris (coll. « Les Cahiers de la métropole (n° spécial) »,) vol.2, 148 p.

MAZZONI Cristiana et TSIOMIS Yannis (eds.), 2012, *Paris, métropoles en miroir: stratégies urbaines en Île-de-France*, Paris, La Découverte, 239 p.

MONTEL Nathalie, 2012, *Faire le grand Paris. Avis des habitants consultés en 1859*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 445 p.

OFFNER Jean-Marc (ed.), 2007, *Le Grand Paris*, Paris, La Documentation française, 119 p.

ORFEUIL Jean-Pierre et WIEL Marc, 2012, *Grand Paris: sortir des illusions, approfondir les ambitions*, Paris, Scrineo, 328 p.

PEZANT Jean-Louis, 1977, *Le nouveau statut de Paris*, Paris, La Documentation française, 76 p.

PIECHAUD Jean-Pierre, HOURS Ana et ENCYCLOPEDIE DU DEVELOPPEMENT DURABLE (eds.), 2010, *Penser la métropole parisienne : plaidoyer pour un projet citoyen, égalitaire et postcarbone*, Paris, Éditions des Récollets : L'Harmattan, 192 p.

PINÇON Michel et PINÇON-CHARLOT Monique, 2014, *Sociologie de Paris*, 3^{ème} éd., Paris, La Découverte, 125 p.

PRAT Pauline, 2012, *L'institutionnalisation de l'action de l'Etat en région parisienne. Du plan Prost à la police d'agglomération : quand l'Etat administre, aménage et surveille la région-capitale*, Thèse pour le doctorat de science politique, Institut d'études politiques de Paris, Paris, 407 p.

RENAUD Jean-Pierre, 1993, *Paris, un Etat dans l'Etat ?*, Paris, L'Harmattan, 277 p.

SAINT-JULIEN Thérèse et LE GOIX Renaud (eds.), 2007, *La métropole parisienne : centralités, inégalités, proximités*, Paris, Belin, 333 p.

SARRE Georges et MAQUART Daniel, 1995, *Ce que Paris nous dit*, La Tour-d'Aigues, Éd. de l'Aube, 176 p.

SUBRA Philippe, 2009b, *Le Grand Paris*, Paris, A. Colin, 160 p.

SUBRA Philippe, 2012, *Le Grand Paris : géopolitique d'une ville mondiale*, Paris, A. Colin, 335 p.

SYNDICAT PARIS METROPOLE, 2012, *Livre (ou)vert. Pour une métropole durable : quelle gouvernance ?*, Paris.

VADELORGE Loïc (ed.), 2005, *Gouverner les villes nouvelles : le rôle de l'Etat et des collectivités locales (1960-2005)*, Paris, Le Manuscrit, 402 p.

VAUJOUR Jean, 1970, *Le plus grand Paris: l'avenir de la région parisienne et ses problèmes complexes*, Paris, PUF, 202 p.

VELTZ Pierre, 2012, *Paris, monde : repenser l'économie par le territoire*, La Tour-d'Aigues, Éd. de l'Aube, 237 p.

WIEL Marc, 2011, *Le Grand Paris. Premier conflit né de la décentralisation*, Paris, L'Harmattan, 236 p.

ZYLBERBERG Laurent, 1992, *De la région de Paris à l'Ile-de-France, construction d'un espace politique*, Thèse pour le doctorat de science politique, Institut d'études politiques de Paris, Paris.

Articles

2001, « Paris », *Mouvements*, février 2001, vol. n°13, n° 1, p. 5-8.

ARCHISTORM, 2010, « Entretien avec Pierre Mansat », *Archistorm*, septembre 2010.

AUDRAIN Johann, CORDIER Mateo, FAUCHEUX Sylvie et O'CONNOR Martin, 2013, « Écologie territoriale et indicateurs pour un développement durable de la métropole parisienne », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 3, p. 523-559.

AZEMA Ariane et TERSEN Denis, 2008, « Economie francilienne, et si Laurent Davezies cauchemardait », *La vie des idées*, 12 mars 2008.

BARAUD-SERFATY Isabelle et HALBERT Ludovic, 2011, « Un fond d'investissement du Grand Paris... mais à quelles conditions ? », *Métropolitiques*, 9 mars 2011.

BEAUDET Pascal, DUBRAC Francis, MANSAT Pierre et PAILLARD Didier, 2008, « Au cœur de la proche couronne », *Projet*, 2008, HS.

BEHAR Daniel et ESTEBE Philippe, 1999, « L'Ile-de-France, exception ou laboratoire ? », *Pouvoirs Locaux*, mars 1999, n° 40.

BEHAR Daniel et ESTEBE Philippe, 2007, « Faut-il un gouvernement à l'Ile-de-France ? », *Pouvoirs Locaux*, vol. 73, n° 2, p. 98-102.

BEHAR Daniel et ESTEBE Philippe, 2010a, « Grand Paris l'impasse du grand soir institutionnel », *Esprit*, mai 2010.

BEHAR Daniel et ESTEBE Philippe, 2010b, « Les villes du Bassin parisien : trop loin, trop proches ? », *Les Cahiers de L'IAU IDF*, février 2010, n° 153, p. 64-68.

BEHAR Daniel, 2001b, « Vers la région urbaine de Paris », *Urbanisme*, juin 2001, n° 318.

BEHAR Daniel, 2004b, « La ville nouvelle en Ile-de-France ou la fortune d'un malentendu », *Pouvoirs Locaux*, mars 2004.

BEHAR Daniel, 2011, « La Gouvernance métropolitaine... pour quoi faire ? », *Métropolitiques*, 6 avril 2011.

BEHAR Daniel, 2013, « Les paradoxes du rôle de l'État dans la gouvernance du Grand Paris », *Métropolitiques*, 28 janvier 2013.

BEHAR Daniel, KORSU Emre, DAVEZIES Laurent, OFFNER Jean-Marc, BECKOUCHE Pierre, PFLIEGER Géraldine et POULET Marie, 2001, « Inégalités et intercommunalité en Ile-de-France. Pour une territorialisation stratégique de l'action publique », *2001 Plus*, octobre 2001, n° 57.

BELKIND Lara, 2013, « The emergent governance of Grand Paris Express », *Métropolitiques*, 12 juin 2013.

BELLANGER Emmanuel, « Gouverner le Grand Paris, le poids de l'histoire », *Mouvements*, 19 novembre 2008.

BELLANGER Emmanuel, 2003a, « Des secrétaires généraux, des maires et une tutelle en terre politique », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 108, p. 577-591.

BELLANGER Emmanuel, 2008, « Gouverner le Grand Paris, le poids de l'histoire », *Mouvements*, 19 novembre 2008.

BELLANGER Emmanuel, 2013a, « Du socialisme au Grand Paris solidaire. Henri Sellier ou la passion des villes », *Histoire urbaine*, vol. 2, n° 37, p. 31-51.

BELLANGER Emmanuel, 2013b, « La traversée historique du Grand Paris », *Mouvements*, vol. 2, n° 74, p. 52-62.

BOISSEUIL Clément, 2014, « Paris défaite, Paris refaite : redéfinir la gentrification », *EspacesTemps.net*, 14 octobre 2014.

BOURDEAU-LEPAGE Lise et TOVAR Élisabeth, 2013, « Quelle fracture socio-spatiale à l'heure du Grand Paris ? Le cœur de l'Île-de-France à la dérive », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 3, p. 491-521.

BOURDEAU-LEPAGE Lise, 2013, « Introduction. Grand Paris : projet pour une métropole globale », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 3, p. 403-436.

BOURDIN Alain, 2013a, « Note de recherche. Le Grand Paris : vers une problématique de l'action métropolitaine », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 3, pp. 613-632.

BOURDIN Alain, 2013b, « Compte rendu thématique. Le Grand Paris fait-il débat ? », *Espaces et sociétés*, vol. 154, n° 3, pp. 173-181.

BRAOUEZEC Patrick, 2011, « De la gouvernance du Grand Paris », *Métropolitiques*, 11 février 2011.

BRENNETOT Arnaud, 2010, « La gouvernance parisienne, un objet de débat public ? », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, n° 10.

BRENNETOT Arnaud, BUSSI Michel et GUERMOND Yves, 2013, « Le Grand Paris et l'axe Seine », *Métropoles*, n° 13.

BURGEL Guy, 2008a, « Grand Paris : la démocratie métropolitaine est-elle encore possible ? », *Esprit*, n° 10, p. 174-185.

BURGEL Guy, 2010, « Grand Paris, le pari est-il encore gagnable ? », *Savoir/Agir*, vol. 11, n° 1, p. 103-110.

CHAVRIER Géraldine, 2009, « Paris : ville et département ou ville-département ? Réflexion incidente sur la notion de collectivité à statut particulier », *AJDA*, 13 juillet 2009, pp. 1348-1353.

CLERVAL Anne et DELAGE Matthieu, 2014, « La métropole parisienne : une mosaïque sociale de plus en plus différenciée », *Métropolitiques*, 8 septembre 2014.

DAUBIGNY Jean, 2013, « Le Grand Paris dans la compétition des grandes métropoles », *Géoéconomie*, vol. 66, n° 3, pp. 167-176.

DAVEZIES Laurent, 2007, « Croissance sans développement en Ile de France », *Document de travail*.

DAVEZIES Laurent, 2009, « La métropole parisienne : une maladie orpheline ? », *Espaces et sociétés*, vol. 136-137, n° 1, pp. 219-227.

DEFEUILLEY Christophe, 2014, « Légitimité de l'intervention privée dans un service public. Le renouvellement du contrat des eaux de la banlieue de Paris », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 4, n° 203, p. 48-59.

DESJARDINS Xavier, 2010, « La bataille du *Grand Paris* », *L'Information géographique*, vol. 74, n° 4, pp. 29-46.

EPSTEIN Renaud, 2013, « Un « nouveau » *Grand Paris* ? : Table ronde avec Daniel Béhar, Patrick Braouezec, Emmanuelle Cosse », *Mouvements*, vol. 74, n° 2, p. 63.

ESTEBE Philippe, 2008, « L'Île-de-France est-elle un objet de gouvernance ? », *Esprit*, n° 10, pp. 160-164.

- FLEURY Antoine, FRANÇOIS Jean-Christophe, MATHIAN Hélène, RIBARDIERE Antonine et SAINT-JULIEN Thérèse, 2012, « Les inégalités socio-spatiales progressent-elles en Île-de-France ? », *Métropolitiques*, 12 décembre 2012.
- GARNIER Jean-Pierre, 2009, « Région métropole ou impérialisme parisien ? », *Espaces et sociétés*, n° 136-137, n° 1, pp. 207-210.
- GILLI Frédéric et POY Cyrille, 2010, « Entretien exclusif avec Nicolas Sarkozy, Président de la République », *L'Architecture d'Aujourd'hui*, n° 376, pp. 42-58.
- GILLI Frédéric, 2005, « Le Bassin parisien. Une région métropolitaine ? », *Cybergeo*, 15 avril 2005, n° 305.
- GILLI Frédéric, 2008, « Du local et du métropolitain. Paris, métropole multi-échelles », *La vie des idées*, 12 novembre 2008.
- GILLI Frédéric, 2009, « Sprawl or Reagglomeration? The Dynamics of Employment Deconcentration and Industrial Transformation in Greater Paris », *Urban Studies*, vol. 46, n° 7, pp. 1385-1420.
- GILLI Frédéric, 2010, « Totems et tabous du *Grand Paris* », « A »A », n° 376.
- GOMEZ-MEJIA Gustavo, 2010, « La métropole parisienne au prisme du réseau : réalités discursives et marqueurs symboliques », *Quaderni*, n° 73, pp. 53-64.
- GRANIER Jean-Paul, 1982, « Le maire de Paris de 1789 à nos jours », *Pouvoirs*, n° 24, p. 117-124.
- GUILLOT Pascal, 2009, « A propos de Banlieues 89 : entretien avec l'architecte Roland Castro », *Cahiers d'histoire*, n° 109, p. 95-97.
- GUIRONNET Antoine, ATTUYER Katia et HALBERT Ludovic, 2015, « Building cities on financial assets: The financialisation of property markets and its implications for city governments in the Paris city-region », *Urban Studies*.
- JEANNE Matthieu, 2009, « Paris, un enjeu capital », *Hérodote*, n° 135, n° 4, pp. 80-109.
- KUHLMANN Sabine, 2006, « Local Government Reform between 'Exogenous' and 'Endogenous' Driving Forces: Institution Building in the City of Paris », *Public Management Review*, vol. 8, n° 1, pp. 67-86.
- L'HORTY Yannick et SARI Florent, 2013, « Le Grand Paris de l'emploi : l'extension des infrastructures de transport peut-elle avoir des effets positifs sur le chômage local ? », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 3, pp. 461-489.
- LACOSTE Gérard, 2013, « La Métropole du Grand Paris, intégration ou confédération ? », *Métropolitiques*, 9 septembre 2013.
- LAJUDIE Benoît et RENAUDIE Olivier, 2010, « Gouvernance du Grand Paris : quels schémas institutionnels ? », *La note de veille du Centre d'Analyse Stratégique*, n° 168.
- LE HERVET Maud, 2012, « Le logement en Île-de-France : une politique fragmentée », *Métropolitiques*, février 2012.
- LOUBIERE Antoine, 2008, « Grand Paris. Les lignes de force d'un paysage mouvant », *Esprit*, n° 10, pp. 71-83.
- MARCOU Gérard, 2009, « Quel *Grand Paris* demain ? », *AJDA*, 28 septembre 2009, n° 31, pp. 1468-1473.
- MARCOU Gérard, 2010, « La loi sur le Grand Paris, le retour de l'Etat aménageur », *AJDA*, 11 octobre 2010, n° 33, p. 1868.
- MASBOUNGI Ariella, 2008, « Partir d'un projet régional. Entretien avec François Ascher », *Esprit*, n° 10, pp. 92-98.
- MONGIN Olivier et PADIS Marc-Olivier, 2008, « L'ancrage régional des pôles d'excellence », *Esprit*, n° 10, pp. 99-107.
- MONGIN Olivier et SANDER Ana, 2008, « Agir en termes métropolitains. Entretien avec Pierre Mansat », *Esprit*, n° 10, pp. 186-194.

MONGIN Olivier et SANDER Ana, 2008, « Le Grand Paris n'est pas Paris en grand », *Esprit*, n° 10, pp. 134-143.

MONGIN Olivier, 2008, « Les choix de l'acteur politique régional », *Esprit*, n° 10, pp. 165-173.

MONGIN Olivier, 2008, « Quelle reconfiguration territoriale ? Quelle reconfiguration démocratique ? », *Esprit*, n° 10, pp. 60-70.

MONGIN Olivier, 2008, « Un éclairage original pour le Grand Paris », *Esprit*, octobre 2008, n° 10, pp. 108-121.

MONGIN Olivier, 2010, « Le Grand Paris et la réforme des collectivités territoriales », *Esprit*, n° 3, pp. 120-131.

NAPPI-CHOULET Ingrid, 2006, « The role and behaviour of commercial property investors and developers in French urban regeneration: The experience of the Paris region », *Urban Studies*, vol. 43, n° 9, pp. 1511-1535.

NIVET Philippe, 2004, « L'histoire des institutions parisiennes, d'Étienne Marcel à Bertrand Delanoë », *Pouvoirs*, vol. 110, n° 3, p. 5.

ORFEUIL Jean-Pierre, 2014, « Le métro « Grand Paris » : un choix contestable », *Futuribles*, n° 402.

PAGES Dominique, 2012, « La métropole parisienne mise en images sur Internet : regards publics et prismes médiatiques », *Quaderni*, vol. 79, n° 3, pp. 119-128.

PANERAI Philippe, 2008, « Quel Grand Paris ? », *Esprit*, n° 10, pp. 122-133.

PAQUOT Thierry, 2008, « Paris n'est plus un mythe littéraire », *Esprit*, n° 10, pp. 144-157.

PARSONS George, 2008, « The Politics of Paris », *AQ: Australian Quarterly*, vol. 80, n° 2, pp. 13-40.

PERRAudeau Éric, 2004, « Élections et électeurs à Paris. Évolutions sociologiques et ruptures électorales 1977-2002 », *Pouvoirs*, vol. 110, n° 3, p. 61.

PINÇON Michel et PINÇON-CHARLOT Monique, 2001, « Paris : une mosaïque sociale menacée », *Mouvements*, vol. 15-16, n° 3, p. 215-217.

PRADEL Benjamin, PADEIRO Miguel et AGUILERA Anne, 2014, « Paris sera toujours paris : Réflexions sur la centralité dans la métropole francilienne », *Métropoles*, 24 juin 2014, n° 14.

PRETECEILLE Edmond, 2009, « La ségrégation ethno-raciale a-t-elle augmenté dans la métropole parisienne ? », *Revue française de sociologie*, vol. 50, n° 3, pp. 489-519.

RENAUDIE Olivier, 2009, « La police dans l'agglomération de Paris, vers une nouvelle répartition des compétences », *AJDA*, p. 1354.

RIO Nicolas, 2014, « Le mythe des « clusters » du Grand Paris », *Métropolitiques*, 10 février 2014.

RONAI Simon, 1995, « Trois scénarios pour les rapports Paris/banlieues », *La Ville*, n° 2, p. 122-125.

RONAI Simon, 2004, « Paris et la Banlieue : je t'aime, moi non plus », *Hérodote*, n° 2, p. 28-47.

RONAI Simon, 2007, « SDRIF : conflits géopolitiques en Ile de France », *Urbanisme*, n° 352, p. 22-26.

RONAI Simon, 2015, « *Grand Paris* : état des lieux de la construction métropolitaine après six mois de guerre de positions », *Métropolitiques*, 1^{er} juin 2015.

ROUX Jean-Michel, 2008, « Le gouvernement de la métropole parisienne et l'extension de Paris », *Esprit*, n° 10, p. 84-91.

RULLIER Bernard, 2004, « La démocratie à la parisienne », *Pouvoirs*, vol. 110, n° 3, p. 19-33.

SARRE Georges, 1995, « Solidariser ville et banlieue », *La Ville*, n° 2.

SERISIER Wilfried, 2014, « Nouveaux rapports de force politiques dans la petite couronne parisienne après les élections municipales de 2014 », *Hérodote*, vol. 154, n° 3, p. 75.

SOUCHON-ZAHN Marie-Françoise, 1986, « L'administration de la ville de Paris depuis 1983 », *Revue française d'administration publique*, n° 40, p. 101-132.

SPITZ Pierre-Éric, 2004, « L'administration parisienne de la noblesse d'État à l'entreprise de services », *Pouvoirs*, vol. 110, n° 3, p. 115.

SUBRA Philippe, 2004, « Île-de-France : la fin de la banlieue rouge », *Hérodote*, vol. n°113, n° 2, p. 14-27.

SUBRA Philippe, 2009a, « Le *Grand Paris*, stratégies urbaines et rivalités géopolitiques », *Hérodote*, n° 135, n° 4, p. 49-79.

SUBRA Philippe, 2014, « Municipales 2014 : la petite couronne bascule à droite et, avec elle, la future métropole de Paris », *Métropolitiques*, 19 mai 2014.

TABLE-RONDE, 2010, « Qui pilote l'agencement des territoires ? », *Place publique Nantes/Saint-Nazaire*, n° 21, p. 53-61.

TORRE André, TRAVERSAC Jean-Baptiste, DARLY Ségolène et MELOT Romain, 2013, « Paris, métropole agricole ? Quelles productions agricoles pour quels modes d'occupation des sols », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, n° 3, p. 561-593.

URFALINO Philippe, 1994, « Décisions, actions et jeux. Le cas des grands travaux parisiens », *Villes en parallèle*, n° 20-21, p. 263-285.

VADELORGE Loïc, 2005, « Mémoire et histoire dans les villes nouvelles françaises », *Annales de la recherche urbaine*, n° 98.

VALADE Bernard, 2008, « Variations sur l'urbanisme d'état en région parisienne », *L'Année sociologique*, vol. 58, n° 1, p. 121-142.

WIEL Marc, 2008, « Quelle architecture institutionnelle pour l'Île-de-France ? », *Urbanisme*, n° 358.

Rapports

ALBARELLO Yves, 2009, *Rapport fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi relatif au Grand Paris*, Paris, Assemblée Nationale.

AUZANNET Pascal, 2012, *Rapport de la mission sur le calendrier pluriannuel de réalisation et de financement du projet de Grand Paris Express*, Paris, Ministère de l'Egalité des territoires et du logement.

CAFFET Jean-Pierre, 2011, *Métropolisation des politiques publiques parisiennes et gouvernance francilienne*, Paris, Ville de Paris.

CARREZ Gilles, 2009, *Grand Paris, financement des transports*, Paris, Assemblée Nationale.

CHEMETOV Paul et GILLI Frédéric, 2006, *Une Région de projets : l'avenir de Paris. Un espace central recomposé, enjeu d'un pari métropolitain*, juin 2006.

DALLIER Philippe, 2008, *Les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris*, rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, 8 avril 2008.

DAVEZIES Laurent, *Croissance sans développement en Île-de-France*, rapport à l'*Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche* et la direction du développement territorial de la *Caisse des Dépôts*, janvier 2007.

PLANCHOU Jean-Paul, 2008, *Rapport de la commission Scenarii pour la métropole Paris-Ile-de-France demain*. Paris, Conseil régional d'Ile-de-France, 65p.

PREFECTURE DE POLICE DE PARIS, 2009, *La Préfecture de police et l'agglomération parisienne : un projet de service public pour la sécurité du Grand Paris*, Paris, Ministère de l'intérieur, 32 p.

Annexes

ANNEXE 1 - LISTE DES ENTRETIENS

COMMUNES ET EPCI

- ✓ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent à la mairie de Sceaux. Philippe Laurent est maire UDF de Sceaux depuis 2001, réélu (sans étiquette) en 2008, et conseiller général depuis 1998. Il a dirigé une société d'études, d'expertise et de conseil spécialisée dans les finances locales, la communication financière et le conseil de direction auprès des collectivités territoriales. Il se consacre aujourd'hui entièrement à ses activités politiques.
- ✓ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin à la mairie de Saint Ouen. Daniel Guérin est à cette date directeur de cabinet de Jacqueline Rouillon, maire PCF de Saint Ouen.
- ✓ Entretien du 8 juillet 2008 avec Bernard Gauducheau à la mairie de Vanves. Bernard Gauducheau est maire UDF puis Nouveau Centre de Vanves depuis 2001. Il est également vice-président de la communauté d'agglomération Arc de Seine depuis 2004.
- ✓ Entretien du 23 novembre 2010 avec Jacques Grossard. Jacques Grossard a été élu municipal à Colombes (92). Il a été directeur du Syndicat intercommunal de Plaine Renaissance puis directeur général des services de la communauté d'agglomération de Plaine Commune.
- ✓ Entretien du 25 janvier 2011 avec Patrick Braouezec, Député, Président de l'intercommunalité Plaine Commune, ancien maire de Saint-Denis.

CONSEIL REGIONAL

- ✓ Emmanuel Hastings, Direction des transports, Conseil régional d'Ile-de-France. 15 octobre 2010, dans un café à Montparnasse, Paris.
- ✓ Ariane Azema, Directrice des lycées, Conseil régional d'Ile-de-France. Rencontrée au titre de ses fonctions de conseillère du Président du Conseil régional sur le Grand Paris/SDRIF entre 2004 et 2010. 28 janvier 2011, dans son bureau au Conseil régional d'Ile-de-France.
- ✓ Mireille Ferri, adjointe en charge de la révision du SDRIF (2004-2010), Conseil régional d'Ile-de-France, membre des Verts. 24 mai 2011 dans un café place du Châtelet à Paris.
- ✓ Jean-Michel Thornary, Directeur général des services du Conseil régional d'Ile-de-France (2010- 2015), ancien directeur de cabinet de Jean-Paul Huchon (2004-2010). 25 mai 2011, dans son bureau au Conseil régional Ile-de-France.
- ✓ Sarah Proust, directrice de cabinet du groupe Ps au Conseil régional Ile-de-France. 27 mai 2011, dans son bureau au Conseil régional.

MAIRIE DE PARIS

- ✓ Pierre Mansat, adjoint au maire de Paris en charge des relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France (2001-2014), élu PCF du 20^e arrondissement de Paris (1995-2014). Deux entretiens ont été passés, entretiens

conduits par Bertrand Hériard Dubreuil du Ceras pour la revue *Projet* ; 16 janvier 2008 et 28 avril 2008 dans son bureau à la mairie de Paris.

- ✓ Elodie Lamouroux, chargée de projet auprès de Pierre Mansat, en charge notamment de la coopération avec la Seine-Saint-Denis. 5 mai 2008 à la mairie de Paris.
- ✓ Martine Liotard, architecte et urbaniste à l'IAU IDF, membre de l'équipe de Pierre Mansat entre 2001 et 2003 pour la mise en place de la politique de coopération de la Ville de Paris. Entretien du 16 juillet 2008 dans son bureau à l'IAU IDF.
- ✓ Aurélien Rousseau, Auditeur au Conseil d'Etat, ancien directeur de cabinet de Pierre Mansat (mars 2001- janvier 2006), historien de formation. 5 mai 2011, entretien téléphonique ; 15 mai 2011, entretien téléphonique ; 27 mai 2011 dans une salle du Conseil d'Etat.

STIF

- ✓ Hortense Naquet-Radiguet, Chargée de projets dans la Direction des Projets d'investissements au STIF. 12 octobre 2010, dans son bureau au STIF à Paris.

PREFECTURE DE REGION

- ✓ Khadija Gamraoui, Chargée de mission à la préfecture d'Ile-de-France, sur les questions de transports du *Grand Paris*. 24 mai 2011, dans son bureau à la Préfecture de région (Paris).

SOCIETE DU GRAND PARIS

- ✓ Florence Castel, conseillère de Christian Blanc, Secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale, puis directrice au sein du comité de direction de la Société du Grand Paris. 25 mai 2011, dans son bureau à la Société du *Grand Paris* (Paris).

ETAT

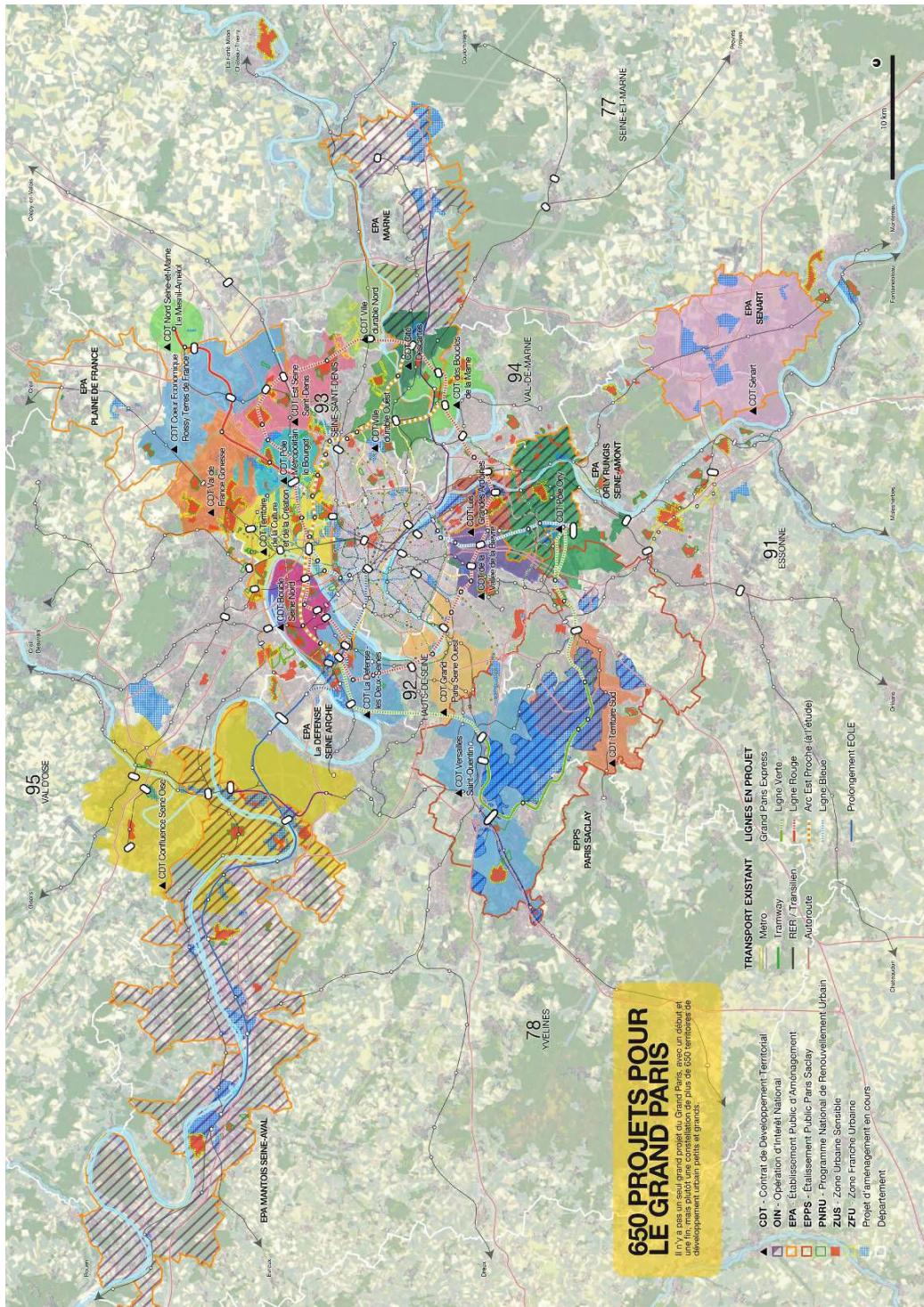
- ✓ Paul de Puylaroque, conseiller référendaire à la Cour des Comptes. Il a été conseiller budgétaire, fiscal et chargé de la RGPP au cabinet du Ministre de l'Espace rural, Michel Mercier, de juillet 2009 à novembre 2010. 23 novembre 2010, à la Cour des Comptes.
- ✓ Stéphane Cormier, Chef de cabinet du Secrétaire d'Etat au développement de la région capitale (2008-2009). 25 septembre 2013, entretien téléphonique.
- ✓ Christian Blanc, Secrétaire d'Etat au développement de la région capitale (2008-2010). 29 octobre 2013, chez lui à Paris.

Nous tenons à remercier Rémy Le Saout, maître de conférences en sociologie, Université de Nantes, (rencontré le 7 octobre 2010), et Thierry Lepaon, SGAR d'Ile-de-France en 2010, attaché d'administration, (rencontré le 2 février 2011) qui nous ont accordé du temps pour discuter de la thèse.

ANNEXE 2 – CARTES DU GRAND PARIS/PROJET URBAIN

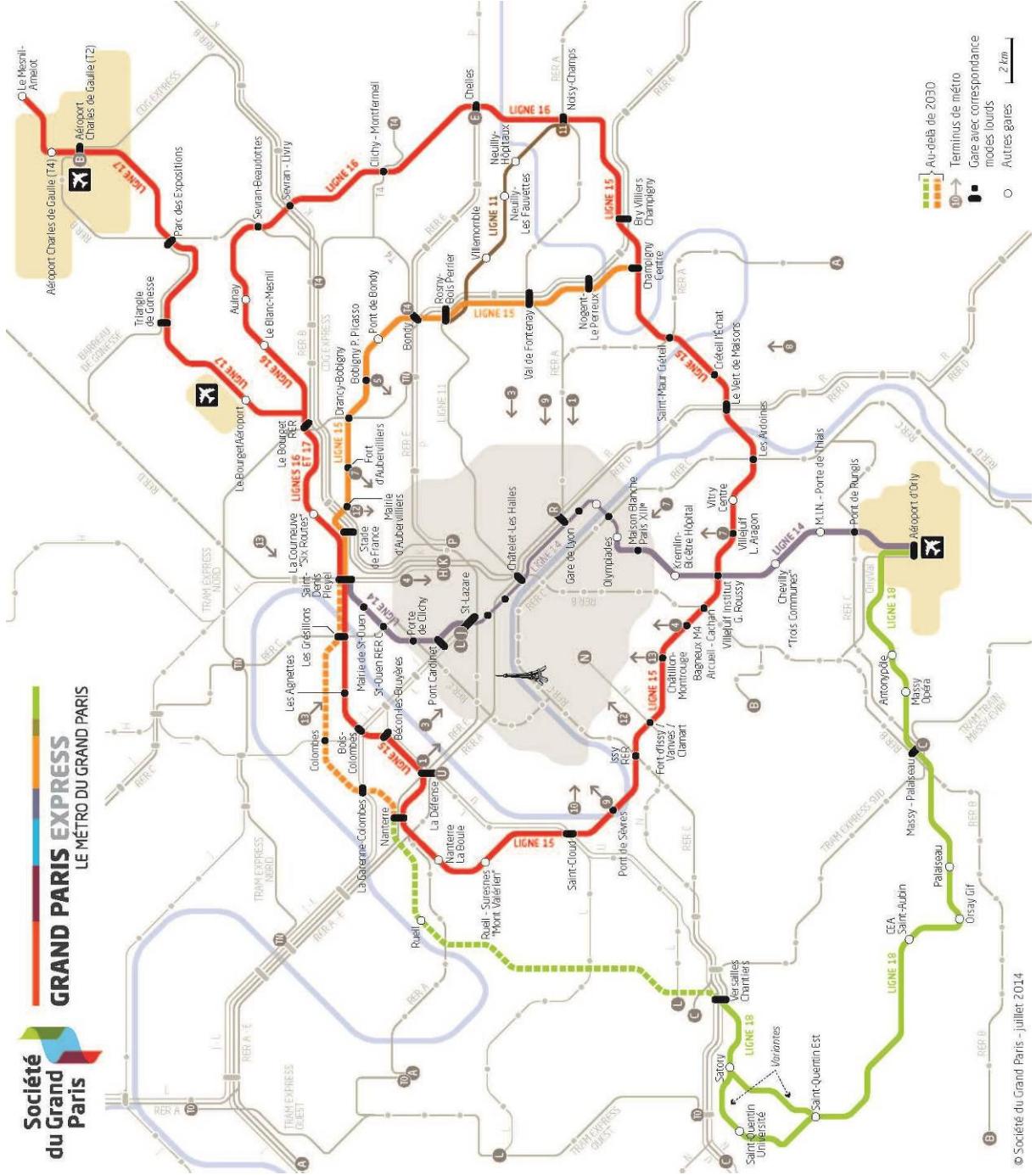
Carte des 650 projets du Grand Paris

Source : Atelier du *Grand Paris*, *12 clés pour comprendre le Grand Paris*, 2012.
Disponible sur <http://www.ateliergrandparis.fr/12clefs/>



Carte du Grand Paris Express en juillet 2014

Source : Société du *Grand Paris*.



ANNEXE 3 – EXTRAITS DES DISCOURS ET DECLARATIONS DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE CONCERNANT LE GRAND PARIS

Discours du 26 juin 2007 à Roissy

« Pour terminer, -c'est une matinée, avec ce que je dis, généreuse en amis nouveaux. Vous savez, je suis très serein, je veux le meilleur pour notre pays. Je ne veux pas le moins bien. Alors je regarde ce qui ce passe ailleurs. Il n'y a aucune raison que les Belges créent des emplois, que les Espagnols créent des emplois et que nous on en perde. Je n'ai pas été élu pour cela.- Je voudrais revenir à la région où nous sommes aujourd'hui. S'il y a bien --toute ma vie, j'ai été élu de cette région- un endroit où l'on peut démontrer ce que signifie l'aménagement durable, c'est bien l'Ile-de-France. Mais l'Ile-de-France elle a connu à l'époque du Général de Gaulle une ambition extraordinaire : cet aéroport en est le témoignage et son nom un hommage mérité. En l'espace de très peu d'années le Général de Gaulle, sous l'impulsion de Paul Delouvrier, excusez du peu, a lancé les villes nouvelles, le redécoupage départemental, la création du schéma directeur, le réseau express régional -- le RER, pour ceux qui auraient oublié son nom - Voilà ce qu'ils ont fait nos prédécesseurs. Voilà ce qu'ils ont bougé nos prédécesseurs ! Alors là, on me dit : "mon Dieu, vous prenez beaucoup d'initiatives". Mais moi, je trouve que je n'en prends pas assez. Quand vous voyez ce que nos prédécesseurs ont fait, on n'est pas simplement là pour gérer à la petite semaine. On n'est pas simplement là pour faire des équilibres du mois. On est là pour penser à notre pays, à vingt ans, à trente ans, à quarante ans.

Nous vivons encore aujourd'hui en 2007 sous l'impulsion du Général de Gaulle et de Paul Delouvrier qui ont structuré de manière très profonde cette région. Mais la meilleure manière d'être fidèle à cet héritage doit être de penser à notre tour à ce que doit être l'aménagement de l'Ile-de-France pour répondre à d'autres défis. C'est une mission qui revient bien sûr au conseil régional, qui n'a plus la même place en 2007 qu'en 1965. Mais l'État peut-il se priver d'avoir un projet, une stratégie pour la région économiquement la plus puissante d'Europe, qui produit 28% de la richesse nationale de notre pays ? Je ne le pense pas.

Je vois en somme deux grands enjeux pour l'Ile-de-France en 2007 : la cohésion et la croissance.

Retrouver la cohésion, c'est simplement reconstruire une ville équilibrée à partir d'une agglomération en voie d'éclatement. L'éclatement ce sont ces familles qui vont habiter à une heure et demie de voiture parce que le logement est trop cher. L'éclatement ce sont ces quartiers qui ne sont reliés au monde que par un bus qui passe tous les quarts d'heure quand il ne se fait pas caillasser. L'éclatement ce sont ces artères démesurées qui libèrent les voitures mais enferment les riverains.

Aux origines de cette agglomération, lorsque Paris s'est constitué, les choses se sont faites différemment. Le mur de CHARLES V est devenu les grands Boulevards, le mur des Fermiers généraux est devenu le boulevard Saint-Jacques et l'avenue Kléber, les fortifications de Thiers les boulevards des maréchaux. On ne créait pas seulement des rocades, mais des places, des carrefours. Mais un fois le périphérique construit, et franchi, cette ambition, perdue, dans un autre monde.

Je crois qu'il faut la retrouver. Retrouver l'esprit du préfet Haussmann dans le Paris de 1860 et de Pierre-Charles L'Enfant dans le Washington de 1800. Plutôt que de vouloir comme

Alphonse Allais construire les villes à la campagne, pourquoi ne pas construire une vraie ville dans nos banlieues ? Elles ne manquent pas de l'espace nécessaire, mais de volonté politique et d'une vision coordonnée de l'organisation urbaine, appuyée sur les pouvoirs nécessaires pour la mettre en œuvre. Pour ne pas toujours construire des logements sociaux là où il y a déjà des logements sociaux. Pour ne pas faire passer systématiquement l'intérêt de chaque commune avant celui d'une métropole, -excusez du peu-, peuplée de 11 millions d'habitants.

Pour développer une vision globale d'aménagement pour la Seine-Saint-Denis, si proche d'ici, mais si isolée du reste de la communauté nationale par ses difficultés exceptionnelles.

Il faut aussi une ambition de croissance. Quand j'étais ministre de l'Aménagement du Territoire, je n'ai jamais voulu mélanger l'ambition essentielle de créer des métropoles fortes en province, et l'ambition inavouable de provincialiser l'Île-de-France. Il n'y aura pas de France forte et ambitieuse si l'Île-de-France se recroqueville sur elle-même. Si elle renonce à construire les plus hautes tours d'Europe. Si elle renonce à attirer les meilleurs chercheurs du monde. Si elle renonce à son ambition d'être une place financière de premier plan. C'est quand même curieux que la grande place financière d'Europe soit Londres où ils n'ont pas d'euros ! C'est curieux ! On a fait l'Europe pour être au cœur de la vie financière et monétaire et non pas pour en être exclus. Les grandes villes de province ont pris un élan démographique, économique, culturel extraordinaire ces dernières années. Je ne vois pas de honte à ce que la métropole parisienne les imite. Mais j'en verrais une à ce qu'elle se laisse distancer par Shanghai, par Londres ou par Dubaï.

Pour finir et pour avancer, j'identifie quatre leviers de changement.

D'abord les infrastructures. Construisons enfin des transports en commun circulaires, comme le projet Métrophérique qui reliera tous les terminaux des lignes de métro. Construisons Charles-de-Gaulle Express. Engageons d'autres projets ambitieux et efficaces. Un pays qui n'a plus de projets est un pays qui n'a pas d'ambition. C'est donc un pays qui n'a pas d'avenir. On va retrouver des grands projets et on va mobiliser les synergies nationales au service de ces grands projets. Cela me semble plus ambitieux et plus important que de raisonner sur la carte orange gratuite pour nos compatriotes qui sont au RMI. Il vaut mieux investir pour qu'ils aient un emploi, qu'ils quittent le RMI plutôt que de les enserrer dans une politique d'assistance. Parce que, lorsque l'on est au RMI, même lorsque l'on a le transport gratuit, on n'est pas très heureux.

Deuxième levier de changement, c'est l'urbanisme. J'en ai parlé. La densité de logement des maisons de ville est la même que celle des barres. Pourquoi se contenter de faire un échangeur alors qu'on pourrait faire une place ? La question de la mobilisation du foncier, des choix en matière de logement est centrale. Je me suis toujours demandé pourquoi en centre-ville, il y avait encore des maisons particulières et dans les villes nouvelles, il y avait des tours. C'est plutôt l'inverse. L'habitat collectif en centre-ville. L'habitat individuel, en périphérie de nos villes. Il faut que l'on repense la ville.

L'attractivité dans tous les domaines. La recherche et l'enseignement supérieur. En fait de grands scientifiques et de laboratoires de pointe, nous avons atteint depuis longtemps la masse critique, mais la réaction en chaîne n'a pas commencé. Le monde connaît plus la Sorbonne de Gerson et Saint Thomas d'Aquin que le plateau de Saclay et sa profusion d'institutions brillantes mais totalement cloisonnées. C'est extraordinaire, Saclay. Il n'y a pas de campus. Il n'y a pas de transports en commun. Il n'y a pas un endroit où tout ce monde-là peut se retrouver. Pourquoi, d'ailleurs, les seuls campus attractifs, on les voit à l'étranger ? Pourquoi, nous, on doit avoir des universités où les bibliothèques sont fermées le dimanche ? C'est curieux ! Où il n'y a pas d'espace sportif, où il n'y a pas d'espace culturel. Pourquoi, quand les familles qui ont quelques moyens veulent envoyer leurs enfants dans une université, les envoient-elles à l'étranger ? Pourquoi renoncer à doter la France des meilleures universités

au monde ? Moi, je veux en France les meilleures universités du monde. Je veux que chaque université puisse avoir un campus. Je veux que chaque université soit une zone franche pour que les étudiants de cette université qui veulent monter leur entreprise puissent la monter sur le campus de l'université comme dans les grandes universités du monde. En fait, à quoi cela sert d'être la cinquième puissance au monde, si on n'est pas capable de réformer notre enseignement supérieur et notre système de recherche ?

Il faut enfin l'organisation des pouvoirs. Enfin, Paris est la seule agglomération de France à ne pas avoir de communauté urbaine. Alors qu'elle est la plus grande et la plus stratégique des régions, l'intercommunalité y crée des périmètres sans substance réelle. Quant aux départements, qui peut comparer le rôle d'un département de petite couronne et celui d'un département rural, mais ils ont les mêmes pouvoirs, la même fiscalité, la même structure ?

Tout ceci forme un champ de réflexion immense, mais indispensable. Je ne souhaite pas qu'on adopte un nouveau schéma directeur de la région Île-de-France avant d'être allé au bout de ces questions et d'avoir défini une stratégie efficace. Une stratégie, ce n'est pas un gros mot. Je propose donc que l'ensemble des administrations concernées soient mobilisées dès l'automne 2007 sous l'œil attentif du Gouvernement pour préparer les propositions d'actions nécessaires dans les champs que je viens d'évoquer, et qu'un comité interministériel d'aménagement du territoire dédié à l'Île-de-France se tienne fin 2008 pour adopter ce nouveau plan stratégique et le schéma directeur correspondant, ainsi que les textes législatifs et réglementaires nécessaires. C'est curieux de résonner en terme d'aménagement du territoire pour les autres régions que pour la première région de France où vivent presque 12 millions de personnes ».

Discours du 17 septembre 2007

« S'agissant de la région parisienne, je souhaite que nous réfléchissions, au-delà des clivages des uns et des autres, à un nouveau projet d'aménagement global du « grand Paris ». C'est mon devoir de porter cette idée. Naturellement, je ne veux pas contester les responsabilités de tous les maires -- j'ai été maire pendant vingt ans. Mais regardez ce qui s'est passé de grand il y a cinquante ou soixante ans. Ils n'ont pas eu peur d'envisager l'avenir. La question pour nous n'est pas de penser les six mois qui viennent mais le siècle qui s'ouvre. Quarante ans après la démarche lancée par le général de Gaulle et le préfet Paul Delouvrier, nous devons réparer les erreurs commises dans le passé -- car il y a eu des erreurs -- en veillant à créer de vraies villes dans nos banlieues, avec des espaces publics, des services, et tout simplement des lieux de sociabilité. Nous devons aussi les intégrer davantage à la capitale par des moyens de communication adaptés. Il n'y a pas les élus de la capitale et les élus de la périphérie, c'est la même région, le même espace. Et s'ils n'arrivent pas à se parler, des initiatives doivent être prises, à un niveau suffisant pour que cette discussion ait lieu. Pour favoriser cette réflexion, je souhaiterais, en concertation bien sûr avec l'ensemble des collectivités concernées, à commencer par la Ville de Paris, que huit à dix agences d'architectes puissent travailler sur un diagnostic prospectif, urbanistique et paysager, sur le grand Paris à l'horizon de vingt, trente voire quarante ans. Ces agences seraient choisies pour moitié parmi des agences françaises et pour l'autre moitié parmi des agences étrangères, en incluant de jeunes agences ».

Déclaration et conférence de presse du 8 janvier 2008 à Paris sur les réformes nécessaires à la mise en œuvre d'une « politique de civilisation ».

« Le problème de la ville, je veux le poser en 2008, lui aussi, non comme un simple problème de gestion, mais comme une question de civilisation. C'est un problème qui s'estposé à chaque fois que le rapport de l'homme à l'espace et au temps s'est trouvé bouleversé. C'est un problème, la ville, que notre civilisation n'a pas su maîtriser. Quelle ville devons-nous nous efforcer de construire en ce début du 21ème siècle ? C'est un sujet politique majeur. Eh bien, je voudrais que nous apportions à cette question une réponse française. Quelle est la ville dans laquelle nous voulons vivre ? C'est la raison pour laquelle j'ai lancé la réflexion sur « le *Grand Paris* », je veux dire par là la grande métropole que constitue l'agglomération parisienne, qui doit être considérée dans sa globalité, parce que l'agglomération parisienne forme un tout. Cette réflexion ne doit pas être engagée d'abord sous l'angle des institutions, sous l'angle de la gouvernance - mais pardon peut-être de vous surprendre - mais sous l'angle de l'urbanisme, sous l'angle de l'architecture, de la sociabilité, de la convivialité, de la qualité de vie, de la place de l'homme dans la ville. Je veux faire de ce chantier le laboratoire de la modernité humaine. Je veux qu'il soit l'occasion de remettre la France au premier rang en matière d'urbanisme et d'architecture. L'urbanisme et l'architecture sont des leviers profonds d'une politique de civilisation. On n'en parle jamais. Reprenez les débats des trente dernières années politiques en France, jamais il n'est question d'architecture dans la politique, ou d'urbanisme. Je vais m'impliquer personnellement dans ce chantier. Alors naturellement, tout sera fait en concertation, en association, avec les franciliens, avec leurs élus, avec les maires, avec les conseils généraux, avec le Conseil régional, mais je vais dire une chose, je ne laisserai pas ce projet s'enliser. Je ne laisserai personne le bloquer. La situation de l'agglomération parisienne est devenue inacceptable, la dureté de la vie qu'elle impose à un trop grand nombre de ses habitants, les coûts humains, les coûts écologiques, les coûts sociaux qu'engendrent ces dysfonctionnements ne sont pas supportables. Paris doit retrouver sa vitalité, son rayonnement, son attractivité, sa créativité. Paris doit redevenir pour le monde entier le symbole d'un art de vivre, de la plus belle ville du monde, que de nouveau, elle étonne, elle surprenne, elle fascine, eh bien, la politique de civilisation s'exprimera sur une ambition architecturale majeure en la matière ».

Discours du 29 avril 2009, Cité de l'architecture et du patrimoine à Paris

Mesdames et Messieurs les Ministres,
 Mesdames et Messieurs les parlementaires,
 Monsieur le Maire de Paris,
 Monsieur le Président du Conseil Régional,
 Mesdames et Messieurs les Présidents des Conseils Généraux,
 Mesdames et Messieurs les Maires de l'Ile-de-France,

Il y a un an et demi, j'inaugurais cette Cité de l'Architecture et du Patrimoine dans laquelle nous nous retrouvons aujourd'hui.

A ceux d'entre vous qui étaient présents à cette inauguration j'avais dit : « *Je veux que cette inauguration soit l'occasion de remettre l'architecture au cœur de nos choix politiques* ».

Bousculant les habitudes de pensée et les comportements qui depuis des décennies plaçaient l'architecture et l'urbanisme au second plan dans les grandes opérations d'aménagement urbain, j'ai souhaité que la réflexion des architectes et des urbanistes constitue le point de départ de l'élaboration du projet si symbolique du *Grand Paris*.

Il ne s'agit pas d'opposer l'art et la technique. Il ne s'agit pas d'opposer les architectes aux ingénieurs. Il s'agit que le financier ne décide pas tout seul en se contentant d'une approche quantitative. Il s'agit que l'architecte ne se laisse pas emporter par le rêve fou d'une cité idéale qui le conduirait à faire table rase de la réalité. Il s'agit de rompre avec la détestable habitude de tenir l'Art pour du superflu alors qu'il répond à un très profond besoin humain. Il s'agit de rompre avec un rationalisme si excessif et si glaçant qu'il finit par être à l'opposé même de la vie. Il s'agit de rompre avec le fonctionnalisme qui a fait tant de dégâts dans nos villes en spécialisant et en séparant là où il aurait fallu au contraire mélanger et réunir. Il s'agit de rompre avec tout ce qui a conduit au cours des décennies passées à déshumaniser nos villes.

Le point de vue de l'Homme est le seul point de vue qui vaille pour penser la ville. La ville est faite pour l'Homme et non pas l'Homme pour la ville. La ville est faite pour donner de la qualité de vie non pour étouffer la vie, non pour la contraindre. La ville est faite pour rendre la vie plus facile, non pour la rendre plus difficile.

Dans l'histoire, il n'y a pas de villes réussies qui ne soient construites à partir de l'homme et pour lui. C'est l'oubli de ce principe qui a conduit nos grandes villes à cette sorte de démesure qui rend la vie si dure à tant de leurs habitants. Ceux-là subissent tous les jours les nouvelles formes de servitude et d'aliénation qui accompagnent les plus grands progrès de la puissance humaine.

On sait voyager vite et loin mais on a les plus grandes difficultés à aller tous les jours de son domicile à son lieu de travail. On sait communiquer instantanément avec n'importe qui à l'autre bout du monde mais on ne sait pas vivre ensemble d'un quartier à un autre.

On fait des agglomérations gigantesques qui ne sont pas des villes non parce qu'elles sont trop grandes mais parce qu'elles n'ont pas d'âme, parce qu'un nombre de plus en plus grand de leurs habitants ne s'y sent ni en sécurité, ni en mesure d'y accomplir ses rêves.

Comment refaire de la ville, de la citoyenneté, du lien civique, du lien social, de la convivialité, de la solidarité ? Comment faire pour que nos grandes métropoles redeviennent des lieux de progrès, de prospérité, de partage ? Comment inventer la ville durable, la ville de l'après Kyoto, la ville écologique, la ville qui s'allie avec la nature au lieu de la combattre ?

Voilà le plus grand défi peut-être de la politique du XXI^e siècle. Ce défi, je veux que la France le relève. Je veux que la France donne l'exemple. C'est cela l'ambition du *Grand Paris*.

C'est pour cela qu'il y a un an et demi, ici-même, j'avais souhaité que dix équipes d'architectes, parmi les plus grands du monde, y réfléchissent, sans restriction, sans tabou. Ce n'était pas un concours. Le but n'était pas de faire gagner un projet et d'éjecter les autres. Le but était que dix pensées s'emparent de l'un des problèmes les plus difficiles au monde. Le but était de laisser cheminer dix points de vue qui pourraient s'enrichir les uns les autres.

En même temps pour mobiliser l'Etat, les administrations, j'ai souhaité confier à Christian Blanc, homme d'expérience, de rigueur et d'audace, la responsabilité du Secrétariat d'Etat au développement de la Région Capitale.

*

**

C'est la première fois dans le monde qu'une réflexion de cette ampleur est engagée sur le phénomène de la grande métropole moderne. Le travail accompli est sans précédent. Sans précédent par sa profondeur. Sans précédent par son audace.

Ce travail, nous en avons un premier résultat sous nos yeux à travers cette exposition qui s'ouvre aujourd'hui à tous les Franciliens. Dix regards sur le *Grand Paris* de l'avenir. Dix représentations de l'avenir possible de cette grande métropole dont Paris est le cœur.

Ce qui me frappe, c'est qu'elles ne sont pas antagonistes mais qu'elles se complètent. Ce qui me frappe, c'est qu'elles ne sont pas chimériques mais réalistes.

Je veux rendre hommage à toutes les équipes qui ont tant travaillé, qui ont si bien travaillé. En visitant cette exposition, en promenant le regard sur ces maquettes, chacun pressent qu'un autre destin est possible pour Paris, que l'histoire n'est pas écrite d'avance, que l'on peut en imaginer bien d'autres. Je veux rendre hommage aux architectes, aux urbanistes, aux ingénieurs, qui aujourd'hui ne nous font pas seulement rêver mais qui nous donnent aussi envie d'agir, d'entreprendre pour réaliser cette promesse qui soudainement prend corps sous nos yeux.

Certains d'entre vous se souviennent peut-être du beau texte de Victor Hugo qu'il écrivit sur Paris pendant son exil à Guernesey : il voyait en Paris la ville héritière de Jérusalem, d'Athènes et de Rome incarnant en elle : « le Vrai, le Beau, le Grand ». C'est exactement ce à quoi nous invite cette exposition. Le Vrai, le Beau, le Grand, c'est exactement ce que nous voulons faire avec le *Grand Paris*.

Le Vrai, parce qu'il n'y a pas de grande métropole qui ne soit pour la civilisation dont elle est le centre un foyer de savoir, de communion, de science, parce qu'il n'y a pas de grande métropole qui ait une personnalité, qui ait une identité, qui ait un rayonnement sans une dimension spirituelle et une dimension intellectuelle.

Le Beau, parce que la beauté, on l'a trop oublié, est une dimension essentielle de la qualité et de la dignité de la vie humaine et parce que parmi toutes les inégalités qui sont insupportables, l'inégalité d'accès à la beauté est l'une des plus désespérantes et des plus douloureuses. La beauté d'une ville est une part indiscutable mais bien réelle du bonheur de ceux qui l'habitent. C'est un réconfort de l'âme et de l'esprit qui fait cruellement défaut à ceux qui sont condamnés à vivre dans un environnement triste et laid. Sans doute le Beau est-il subjectif, sans doute varie-t-il d'une personne à une autre, d'une époque à une autre. Ce n'est pas une raison pour éluder la question. Ce n'est pas une raison pour ne pas rechercher la Beauté dans ce que nous construisons, dans ce que nous accomplissons. Nous ferons le *Grand Paris* comme les générations passées ont fait jadis Paris, nous le ferons avec les ingénieurs, avec les entrepreneurs mais aussi avec les architectes, avec les artistes, avec les poètes, avec les musiciens. On peut construire haut, on peut construire bas, on peut construire petit ou construire grand pourvu que ce soit beau. Pourquoi s'interdire de bâtir des tours si elles sont belles, si elles s'inscrivent harmonieusement dans le paysage urbain ? Pourquoi s'interdire à priori une forme d'expression artistique, une forme architecturale ? La seule chose condamnable c'est la laideur. La civilisation commence quand la politique et l'esthétique se lient l'une à l'autre. Non pour imposer un goût unique, une norme obligatoire, un art officiel mais parce qu'en se préoccupant de l'esthétique, la politique exprime son souci de toucher l'âme et le cœur humains, parce que c'est la condition certes non suffisante, mais nécessaire, pour que la politique puisse atteindre à l'universel. À travers le Parthénon la démocratie athénienne parle à tous les hommes.

Le Grand, c'est la troisième exigence. Une ville n'a de rayonnement que si elle est grande aux yeux de tous les hommes et pas seulement de ses habitants. Paris est une ville-monde dont le nom a une signification pour tous les peuples de la terre. Paris est une ville-monde et une économie-monde. Elle n'est pas que la capitale de la France. Elle est aussi la rivale de Londres, de New York, de Tokyo ou de Shanghai. Elle appartient au grand réseau d'échanges et de communications planétaires. Elle a vocation à être au premier plan dans la civilisation et dans l'économie mondiale. Mais elle peut perdre son rang si nous n'y prenons pas garde. Dans la partie qui se joue à l'échelle de la planète, rien n'est acquis. Pour rester au premier rang, il faut voir loin et il faut voir grand. Le *Grand Paris*, ce n'est pas seulement l'élargissement des frontières de Paris.

Le *Grand Paris*, c'est Paris qui veut jouer un rôle dans l'économie européenne et dans l'économie mondiale. Le *Grand Paris*, c'est Paris qui veut être la carte maîtresse de la France en Europe et dans le monde. Le *Grand Paris*, c'est la volonté de penser le développement de Paris dans

une perspective beaucoup plus large que les limites du périphérique, que les limites de la Petite Couronne, beaucoup plus large que celles de l'Ile-de-France. Le *Grand Paris* c'est la volonté de penser l'avenir de Paris dans le cadre d'une stratégie d'aménagement et de développement des territoires à l'échelle nationale.

Le Vrai, le Beau, le Grand... Il manque le Juste. La ville ne doit pas exclure mais unir. La ville brasse les âges et les conditions comme elle métisse les pensées et les cultures. La ville doit être une protection pour les plus faibles, les plus démunis. Elle doit être attentive aux malades et aux handicapés. Elle doit être accueillante aux enfants. Elle doit permettre à ceux que la vie a usés, que l'âge a rendu plus fragiles, de ne pas se sentir rejetés. Elle doit leur permettre de vivre dignement comme des citoyens à part entière. La ville c'est un tout. La ville c'est un sentiment d'appartenance. La ville c'est une égale dignité offerte à tous les citoyens. Une égale prise en compte de leurs problèmes, de leurs difficultés, de leurs besoins, de leurs aspirations, un égal accès à la culture, à l'éducation, à la santé, à l'emploi, à la mobilité. La ville c'est l'égalité des chances. Le *Grand Paris* cessera d'être une agglomération pour devenir une ville quand on ne parlera plus de banlieues, quand il n'y aura plus de zones urbaines sensibles, quand le destin de chacun ne sera plus déterminé par le quartier où il habite, quand l'adresse cessera d'être un facteur de discrimination sociale.

Le Vrai, le Beau, le Grand et le Juste. Voilà le programme du *Grand Paris* qui émerge de toutes les réflexions, de toutes les pensées qui cheminent depuis plus d'un an.

Chacun l'a bien compris, nous n'allons pas raser la ville pour en construire une autre. Nous n'allons pas remplacer la ville ancienne par une ville nouvelle. Nous allons édifier une nouvelle ville à partir de l'ancienne. Nous allons bâtir la ville sur la ville.

Le *Grand Paris* ce n'est pas un plan figé, un plan rigide qui fermerait l'avenir au lieu de l'ouvrir. Le *Grand Paris* c'est un processus de transformation, c'est l'exploitation de tous les possibles, de toutes les potentialités, c'est continuer une histoire qui a commencé bien longtemps avant nous et à laquelle nous voulons donner un cours nouveau, imprimer une nouvelle direction. Cette nouvelle page de l'histoire de Paris, nul ne peut l'écrire seul. Nous devons l'écrire tous ensemble, avec le Gouvernement, avec tous les élus de l'Ile-de-France et avec tous les Franciliens.

Entre la main invisible du marché, qui indexe tout le développement de l'agglomération sur le niveau de la rente foncière, et la planification rigide qui a détruit tant de villes, il faut trouver l'équilibre. Equilibre instable qui se modifie au fur et à mesure que l'histoire se fait. Situation dérangeante pour les amateurs de catégories bien nettes et préétablies dont la pensée a du mal à saisir l'inachevé, à appréhender ce qui est condamné à être toujours en devenir. Raison de plus pour faire passer l'émergence d'un projet collectif avant la réforme institutionnelle et administrative. Raison de plus pour laisser de côté à ce stade tous les enjeux de pouvoir. Ce qui compte c'est que les habitants se sentent de plus en plus heureux d'y vivre. Ce qui compte c'est que pour de plus en plus de gens dans le monde, Paris redevienne l'exemple d'une ville où il fait bon vivre.

L'une des équipes qui ont contribué à cette exposition a mis en exergue de son travail cette phrase qui pourrait être le point de ralliement de tout le monde : « *ce qui serait extraordinaire serait d'améliorer l'ordinaire* ». En réalité, ne nous y trompons pas, il n'existe pas d'ambition plus élevée.

*

* *

Pour dessiner l'avenir du *Grand Paris*, commençons d'abord par regarder Paris de loin face à Londres et à Rotterdam. L'axe principal du développement économique européen, de Londres à Milan, prend la France en écharpe par l'Est. Si nous laissons aller les choses le risque est de voir Paris décrocher et nos deux grands ports Le Havre et Marseille péricliter de façon irrémédiable.

Nous avons des atouts considérables et la crise rebat les cartes. C'est le moment où jamais de renverser la tendance et de créer une nouvelle dynamique territoriale dont le *Grand Paris* sera le foyer.

Faisons enfin le choix stratégique que nous dicte la géographie : Le Havre, c'est le port du *Grand Paris* et la Seine est l'axe nourricier autour duquel la métropole a vocation à s'ordonner. Avec la décision de réaliser le canal Seine-Nord inscrite dans le Grenelle de l'environnement, le bassin de la Seine sera désenclavé dès 2015. La grande vitesse sur l'axe le Havre-Paris qui mettra Le Havre à une heure de Paris et le développement d'un grand port de transformation à Achères à l'embranchement du réseau fluvial Nord Europe et de la Seine, s'imposent logiquement. Pour tirer le centre de gravité de l'économie ouest européenne vers le Sud, nous voilà obligés de penser le développement de la métropole du *Grand Paris* sur la grande échelle de la vallée de la Seine jusqu'à la mer et d'inverser les flux d'échanges vers l'Europe du Nord.

Ce raisonnement à grande échelle, c'est du reste j'en suis convaincu, la seule façon de relever le défi de l'après Kyoto : la ville durable ne peut se concevoir que dans cette perspective large où l'on peut inscrire une véritable révolution dans les modes de production et de transport.

Les architectes qui se sont promenés le long des cours d'eau, qui sont montés sur les hauteurs, ontarpenté les rues, longé les façades, suivi le tracé des routes et des voies de chemin de fer en ont fait le constat : dans le *Grand Paris*, le fond de scène devient le territoire de la région tout entière avec ses coteaux, ses vallées, ses parcs et ses forêts. Ils ont vu l'importance de l'eau et l'opportunité offerte par les espaces verts et les espaces agricoles pour construire à la fois une réserve de biomasse et des couloirs, des parcours entre elles qui relient les différentes parties de la métropole.

Toutes les visions convergent vers un *Grand Paris* polycentrique, dense et poreux à la fois, perméable, traversé de corridors naturels, maillé de trames vertes qui pénètrent jusque dans Paris intra-muros, avec des jardins suspendus sur les toits, les berges de la Seine, de la Marne, du Canal de l'Ourcq reconquises, et, à la lisière de l'urbanisation, des jardins familiaux, des serres, une agriculture de proximité et sur les zones humides, inondables, des constructions sur pilotis. La proposition de planter une nouvelle forêt d'un million d'arbres sur les 2500 hectares du cône de bruit de Roissy mérite que l'on s'y arrête. Elle permettrait à elle seule de capturer treize tonnes de carbone par an, soit un centième de l'impact actuel de la consommation et des déchets de la Ville de Paris. L'augmentation de 30 % des forêts franciliennes ferait baisser un à deux degrés la température nocturne pendant un pic de chaleur au centre de Paris !

Tout cela est possible. Les propositions sont sur la table. Les cartes sont dessinées. Avec le développement des énergies renouvelables, des transports propres, du recyclage, de l'agriculture de proximité, c'est à travers cette alliance nouvelle entre la ville et la nature que le *Grand Paris* relèvera le défi écologique de l'après Kyoto. Le *Grand Paris* dessine le modèle de la ville durable, le modèle de la ville-nature vivant en symbiose plutôt qu'en opposition avec son environnement. Opposition qui au fur et à mesure de l'étalement urbain a fini par devenir absurde.

Ce vaste espace métropolitain a besoin d'une nouvelle géographie culturelle, d'une nouvelle géographie de pouvoir, il a aussi besoin de repères, de monuments, de lieux symboliques et familiers à travers lesquels chaque territoire participe à l'identité commune. Le recensement de tous ces lieux magiques qui, de Montmartre à Versailles, des bords de la Marne à la Vallée aux Loups, du Mont Valérien au port de Gennevilliers, donne à la métropole une identité et une consistance particulières, dessine ce que l'une des équipes a joliment appelé le passage « de la ville du besoin à la ville du désir ». Ce désir sans lequel il ne peut y avoir ce sentiment d'attachement, ce sentiment d'appartenance qui fait que le citoyen se sent bien dans sa cité, qui fait qu'il aime et qu'il est heureux d'y vivre, d'y éléver ses enfants.

Au cœur de la métropole il verra la vallée de la Seine se muer en vallée de la culture. Au centre, la Grande Bibliothèque, le Grand Louvre, Orsay, le Musée des Arts Premier, le Grand Palais rénové, la Cité de l'Architecture et une nouvelle institution autonome, emblématique, dédiée à l'art contemporain, installée au Palais de Tokyo.

A l'Ouest, dans les bois de Boulogne la Fondation Louis Vuitton pour la Création et l'Ile Seguin dédiée à tous les arts, dont la forme urbaine sera elle-même un monument. A l'Est, le pôle « Image et Médias » autour de l'INA, de l'Ecole des Gobelins à Noisy-le-Grand, des universités de Marne-la-Vallée et de Créteil. Au Nord, la Villette, avec l'installation de la Philharmonie de Paris à côté de la Cité de la Musique, du Conservatoire et de la Cité des Sciences. Au Nord, encore, la Cité européenne du cinéma de Luc Besson. Au Nord, toujours, un grand équipement culturel et scientifique prestigieux consacré à toutes les formes d'expression culturelle et artistique qui sera installé au Bourget. Au Sud, le Mac Val de Vitry voué lui aussi à l'art contemporain.

Peu à peu le *Grand Paris* de la Culture prend corps. Celui de la connaissance et de la recherche aussi. Prenons conscience de ce fait majeur : c'est l'alliance de la recherche et de l'enseignement, de la culture et de la science, du savoir et du savoir-faire, qui joue le rôle le plus déterminant dans la dynamique des territoires de la métropole. C'est le grand mérite des travaux conduits par Christian Blanc d'avoir mis en lumière ces potentialités. Au croisement de la nouvelle économie de la connaissance et du nouveau modèle de croissance durable, elles dessinent la géographie des emplois de demain et le rôle que pourra jouer le *Grand Paris* dans l'économie globale si nous savons nous en donner les moyens.

*

**

Des pôles d'excellence à vocation mondiale émergent pour l'avenir, dont il faut appuyer le développement en mobilisant tous les leviers. A l'Ouest, autour de la Cité financière de la Défense, des services aux entreprises à haute valeur ajoutée et l'université Dauphine qui s'y installera d'ici à cinq ans. A l'Ouest encore la vallée industrielle de la Seine autour du port d'Achères et du pôle universitaire de Cergy- Pontoise. Son avenir est dans les éco-industries et la logistique. Au Sud le plateau de Saclay où l'État va investir 850 millions d'euros, a vocation à devenir l'un des plus importants centres scientifiques et technologiques du monde. Au Sud encore la vallée des biotechnologies avec les laboratoires de recherche, les entreprises pharmaceutiques, les grands centres hospitaliers. Je pense au campus dédié au cancer à Villejuif, au genopole à Evry, au pôle nutrition santé autour de Rungis et d'Orly, et à celui de Clamart autour de l'Hôpital Béclère, à la vallée scientifique de la Bièvre... A l'Est, un grand pôle industriel et scientifique consacré à la construction, à la maintenance et aux services de la ville durable autour des compétences en matière de services urbains, de capteurs, de nouveaux matériaux pour le bâtiment, de traitement des eaux, de capteur et de stockage du gaz carbonique, de gestion et de traitement de l'eau, et de géothermie... Au Nord, dans la Plaine Saint Denis, un pôle dédié aux industries de la création autour de métiers de l'image, des formations techniques de haut niveau, et du campus Condorcet dédié aux sciences humaines et sociales. Au Nord encore, autour du Bourget, au pôle dédié à l'aviation et au tourisme d'affaires et à la formation professionnelle dans ces métiers. Toujours au Nord, autour de Roissy et Villepinte, un pôle dédié aux échanges internationaux et au développement industriel de la logistique.

Ces grands pôles de développement dont la réussite dépend de notre capacité à tisser des liens entre les laboratoires, les universités, les entreprises, les services publics et à les connecter aux grands réseaux mondiaux d'échanges, vont changer le visage du *Grand Paris*, ses équilibres sociaux, sa physionomie urbaine.

Nulle réflexion sur l'urbanisme ne peut les ignorer. Il nous faut tout penser ensemble : l'écologie, la culture, l'économie, le social.

Le point clé c'est le blocage du développement urbain. Le constat est unanime : « *les lieux de la métropole sont figés, coincés, emprisonnés entre les barrières des réseaux à grande vitesse qui sillonnent son territoire* ». L'avenir est aux îlots ouverts aux quartiers évolutifs. Une formule résume tout : la ville durable c'est la ville transformable. Il faut désenclaver, lutter contre la juxtaposition.

Il faut rétablir la continuité des cheminements, construire des ponts, des passerelles. Créer des lisières avec la nature chaque fois que c'est possible, couvrir les coupures, transformer les nationales en boulevards, les routes en rues, ou quand ce n'est pas possible, les enterrer. Regardez l'avenue Charles de Gaulle à Neuilly, une des voies les plus fréquentées d'Europe. Elle coupe la ville en deux. Je tiens à son enfouissement. Regardez le périphérique, il isole Paris bien davantage que jadis le mur des fermiers généraux. Il sépare le cœur des membres. Cela ne peut plus durer. Regardez La Défense que son urbanisme de dalles et son périphérique isolent elle aussi. Regardez les tranchées ferroviaires béantes qui éventrent la ville comme entre Saint-Lazare et le Pont Cardinet. Ce que l'on va entreprendre à La Défense pour en refaire un quartier de plein pied avec la ville, il nous faut l'entreprendre partout. C'est un enjeu majeur. Ce doit être une priorité inscrite dans tous les schémas directeurs, dans tous les documents d'urbanisme.

L'autre priorité en matière d'urbanisme est de saisir la dynamique du *Grand Paris* pour changer la dimension et la nature de la politique de la ville. 1,2 millions de Franciliens vivent dans 155 zones urbaines sensibles. Ils ne doivent pas être laissés pour compte du *Grand Paris*.

On ne peut pas se contenter de rénover l'habitat même si c'était nécessaire et de faire seulement la politique des quartiers. Il faut sortir du zonage, travailler sur des périmètres plus larges, étendus au moins jusqu'aux gares, jusqu'à ces portes d'entrée par lesquelles l'habitant de la banlieue accède aux ressources de la ville. Il nous faut réfléchir aux nouvelles missions d'aménagement qui pourraient être confiées à l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine, à la mobilisation des moyens matériels et juridiques dont elle pourrait être dotée, au foncier public qui pourrait être mobilisé, à la manière dont toutes les administrations et les entreprises publiques qui disposent d'un grand patrimoine foncier - je pense aux ports autonomes, aux aéroports, à la SNCF, à la RATP - pourraient être mises à contribution dans le cadre d'une stratégie globale au lieu que chacun continue d'agir en ordre dispersé et que toutes les bonnes volontés se consument dans l'impuissance.

Le *Grand Paris* est un plan de cohésion urbaine qui prolonge et qui élargit le plan de cohésion sociale aux dimensions non plus des quartiers mais de la métropole tout entière. Comment y parvenir si le déficit en logement accentue les disparités sociales, éloigne toujours plus le domicile du lieu de travail, dégrade le niveau de vie en rendant l'immobilier toujours plus cher et allongeant la file d'attente pour accéder au logement social ? Pour résorber le déséquilibre entre l'offre et la demande, il faut construire davantage : 70 000 logements par an soit plus du double du rythme actuel. C'est l'objectif que nous devons nous fixer. L'obstacle n'est pas dans la rareté du foncier, il est dans la façon dont on le gère. L'offre foncière est beaucoup plus élastique qu'on ne le dit. En recensant toutes les superficies disponibles, on révèle en réservant les surfaces rurales une offre foncière de l'ordre de 200 km² soit deux fois la superficie de Paris intra-muros - c'est-à-dire deux à trois fois supérieure à ce qui est nécessaire pour construire les 1,5 millions de logements nécessaires pour répondre aux besoins à horizon de 2030.

Le problème c'est la réglementation. Pour libérer l'offre il faut déréglementer, éléver les coefficients d'occupation des sols et rétablir la continuité du bâti dans les zones denses, permettre à chaque propriétaire d'une maison individuelle de s'agrandir, d'ajouter une pièce ou un étage, rendre constructible les zones inondables pour des bâtiments adaptés à l'environnement et au risque, utiliser les interstices, les délaissés d'infrastructures... Il faut changer nos procédures, notre façon d'appliquer le droit, sortir du respect passif d'une réglementation de plus en plus pesante, non pour laisser le champ libre au marché mais pour que la ville vive, respire, évolue, se développe en respectant des règles fortes, compréhensibles, efficaces, écologiques. J'ai demandé que soit conduite une réflexion approfondie sur ce changement de philosophie de notre droit de l'urbanisme.

*

**

Déréglementer c'est aussi en finir avec tous les zonages et pas seulement ceux de la politique de la ville. Il faut en finir avec les zones d'activité, les zones industrielles, les zones commerciales, les zones résidentielles, les zones de loisir. Le vieux fonctionnalisme a vécu. Il a fait assez de

dégâts. Retour à la mixité. Faisons des Central Parks à la française en densifiant le pourtour des espaces verts. Rapprochons les lieux d'habitation, les lieux de travail, les lieux de distraction. Qu'est-ce qui nous en empêche ? Des obstacles physiques ? Non, le droit de l'urbanisme. Alors faisons-le évoluer. Le décloisonnement juridique ouvrira la voie au décloisonnement physique.

Et puis, lançons les grandes opérations d'aménagement qui vont illustrer cet esprit nouveau et changer le paysage urbain. Dans le prolongement de la Défense à Gennevilliers, à la Courneuve, au Bourget, dans la Plaine Saint-Denis, autour du Canal de l'Ourcq, autour de Noisy-le-Grand et de Chelles, de Vitry et des Ardoines, de Vélizy, d'Orly, de Clichy Montfermeil, nous devons faire émerger de nouvelles centralités urbaines. C'est aussi dans Paris intra-muros, dans le XIII^e arrondissement, dans le XVe sur le Front de Seine, dans le XXe, aux Batignolles, que le visage de la ville va changer. La Cité judiciaire s'installera aux Batignolles. La Cité de la Défense Nationale à Balard. Peu à peu la nouvelle géographie des pouvoirs se dessine. Celle des gares aussi. Les nouvelles gares TGV seront à la Défense ou entre Pleyel et le Bourget.

*

**

C'est sur le transport que va se jouer la partie la plus décisive. Parce que la question de la mobilité est cruciale, parce que le système de transport francilien est à bout de souffle. Parce que se déplacer tous les jours pour aller travailler est devenu un véritable enfer pour des millions de Franciliens. Il faut prendre le problème par le bon bout, je veux dire le besoin des gens, la nécessité d'améliorer leur vie quotidienne, de la rendre plus facile. Il faut en même temps préparer l'avenir, le long terme et faire en sorte que les choses s'améliorent rapidement. On a trop attendu. On ne peut plus attendre. Attendre quoi d'ailleurs ? On ne résoudra pas tous les problèmes qui rendent la vie impossible aux Franciliens par les transports. S'il faut faciliter les déplacements, il faut aussi briser le cercle vicieux de la concentration des emplois et de la concentration des logements qui les éloignent les uns des autres. Il y a une formule qui résume tout : « *le pouvoir de déménager est aussi important que le pouvoir de se déplacer* ». La politique des transports et la politique d'aménagement doivent former une seule et même politique. Il nous faut donc réinventer le système de transport à partir des dynamiques territoriales que nous voulons encourager et des principes auxquels nous voulons soumettre le développement urbain du *Grand Paris*.

A partir aussi d'une réflexion prospective sur les changements de comportements et les modes de transports du futur. Je pense naturellement au développement des circulations douces et plus encore à l'arrivée de la nouvelle voiture urbaine moins polluante, moins consommatrice d'énergie, moins volumineuse, qui sera mieux adaptée aux routes redevenues des rues et aux exigences de la ville durable. On ne fera pas non plus l'économie d'une réflexion sur le principe d'une tarification unique pour que le coût du transport soit le même pour tous les citoyens du *Grand Paris* où qu'ils habitent.

Le réseau de transports vers lequel doivent tendre tous nos efforts doit répondre à quatre critères : celui du haut débit et de la grande vitesse à l'échelle régionale, celui du maillage fin du territoire facilitant les déplacements au sein des bassins de vie, celui de l'irrigation locale par la mise en relation des différents niveaux de desserte, celui de la participation à ce que l'on pourrait appeler la scénographie urbaine qui fait préférer l'aérien au souterrain pour les transports en commun chaque fois que c'est possible et qui confère aux gares et aux infrastructures une fonction architecturale majeure.

Commençons par le commencement. On a toutes les données. Les deux tiers de l'augmentation du trafic dans l'avenir se concentreront sur le réseau existant. Optimiser l'exploitation, c'est une priorité absolue. Partons des besoins. Il faut raccourcir les temps de trajet et créer à l'échelle de la métropole un système de transport aussi performant et aussi commode que celui de Paris intra-muros.

Pour gagner en temps et en commodité, il faut que les transports en commun fonctionnent la nuit et il faut libérer les Franciliens des horaires fixes du RER et des trains de banlieue, comme dans le métro. Il y aura plus de changements mais ils seront plus faciles et avec un raccourcissement

considérable des temps de trajets. Les Suisses l'ont réalisé sur leur système de transport à l'échelle du pays tout entier. Pourquoi cela ne serait-il pas possible à l'échelle du territoire francilien ? Il faut lever les obstacles, avoir une seule régulation du trafic pour le réseau de la RATP et celui de la SNCF, réorganiser l'exploitation, créer de nouvelles gares faciles d'accès, commodes d'usage, mettant en valeur l'environnement urbain, créant de nouvelles polarités. Ce qui est décisif dans cette approche, c'est l'armature des pôles d'échanges.

Mais la réorganisation ne suffira pas. Il faut compléter le réseau pour que le maillage soit efficace. Pour densifier le réseau existant beaucoup d'idées sont sur la table : prolongement de la ligne 14 s'arrêtant porte de Clichy et à Cardinet, prolongement d'Éole de Saint-Lazare jusqu'à la Défense, liaison rapide entre Roissy et la gare du Nord... Elles seront mises en œuvre le plus vite possible. Faut-il une nouvelle radiale souterraine dans Paris entre Montparnasse et Saint-Lazare pour désenclaver Montparnasse vers les gares du Nord et de l'Est, désaturer la ligne 13 et Saint-Lazare ? Cela mérite réflexion. Mais il faut voir plus loin. Le développement des grandes zones qui portent l'avenir économique du *Grand Paris* appelle un nouveau système de transport rapide, à grande capacité qui permettra de relier les grandes polarités urbaines de demain.

C'est le sens du projet élaboré par Christian Blanc dont le schéma est un schéma de principe qui est soumis à la concertation. Il anticipe le changement d'échelle. C'est un projet ambitieux : 130 km ! Je souhaite que là où c'est possible, il soit aérien, que son design, son ergonomie, sa technologie soient exemplaires, qu'il soit une vitrine mondiale de notre savoir-faire en matière de transport et qu'il permette que se déplacer redéienne un plaisir. Il ne s'agit pas de revenir sur ce qui a été décidé. Il s'agit de préparer l'avenir. Il ne s'agit de retrancher. Il s'agit d'ajouter.

Monsieur le Président du Conseil Régional, je veux vous le dire avec clarté : ce qui a été décidé sera mis en œuvre. Les engagements de l'État seront tous tenus. Cher Jean-Paul Huchon, les cofinancements de l'État prévus dans le contrat de projet et pour la modernisation du réseau RER ne seront pas remis en cause.

*

**

Combien coûtera le *Grand Paris* ?

C'est une question mal posée. Rien que pour les transports, si l'on additionne le plan de mobilisation des transports programmé par la région et qu'il faut mettre en œuvre et le projet du grand métro automatique régional, c'est de l'ordre de 35 milliards qui doivent être dépensés. Mais on peut réduire la dépense en plaçant chaque fois que c'est possible les nouvelles infrastructures de transports sur l'emprise foncière de celles qui existent déjà. La valorisation du foncier procurera d'importantes recettes. L'augmentation de la fréquentation des transports en commun mieux adaptés générera des rentrées supplémentaires et diminuera considérablement le coût de la pollution générée par le trafic automobile.

Dans le *Grand Paris* beaucoup de projets sont rentables. Ils feront l'objet de partenariats public-privé. Sur le financement des transports, j'ai confié à un élu francilien, Gilles Carrez, Rapporteur général de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, la mission de me faire des propositions. La plupart des dépenses du *Grand Paris* sont des investissements. Il faut mettre le *Grand Paris* au cœur de notre stratégie de croissance verte, en faire une image de marque dans le monde entier. Il faut mettre le *Grand Paris* au cœur de notre stratégie d'attractivité. L'amélioration de la qualité de la vie attirera les investisseurs, les entrepreneurs, les cerveaux. Il faut mettre le *Grand Paris* au cœur de notre stratégie de relance économique. Il nous faut soutenir l'activité en préparant l'avenir ? Alors faisons-le avec le *Grand Paris*. La crise, c'est l'occasion ou jamais de faire en dix ans ce qu'autrement on ne pourrait pas faire en quarante ans. Le *Grand Paris* c'est la France d'après la crise. C'est la France qui sortira de la crise plus forte, plus belle, plus compétitive et, je l'espère, plus heureuse. Le *Grand Paris* c'est un projet qui n'appartient pas à un parti, qui n'appartient pas à un camp mais qui concerne tout le monde et qui appartient à tout le monde.

Tout le monde, c'est tous les élus, c'est tous les maires que je souhaite voir réunis dans une Agora du *Grand Paris* en partant de ce que vous avez imaginé, Monsieur le Maire de Paris, cher Bertrand Delanoë, avec Paris-Métropole. Tout le monde, c'est tous les Franciliens qui doivent pouvoir s'exprimer dans des États Généraux du *Grand Paris* qu'il faudrait pouvoir organiser au début de l'année prochaine.

Le *Grand Paris*, c'est l'État qui prend ses responsabilités, c'est l'État qui se donne les moyens juridiques d'agir, mais c'est aussi l'État qui associe, qui ne décide pas seul, c'est l'État qui donne l'impulsion nécessaire mais qui n'impose pas d'en haut un projet qui ne peut réussir que s'il est partagé par tous.

Mais il ne faut pas perdre de temps. Il faut 10 ans en allant vite pour construire les infrastructures du nouveau système de transport. Si l'on veut que les travaux démarrent avant 2012, il faut qu'avant la fin de l'année une loi fixe les modalités de la maîtrise d'ouvrage, les outils juridiques et les moyens de financement. Un projet de loi sera déposé en octobre. Les discussions sur le schéma de transport doivent donc s'engager dès maintenant entre l'État, la ville de Paris, la Région, les conseils généraux, les communes pour qu'un accord soit trouvé avant l'été.

Par ailleurs, je souhaite qu'un « Atelier International du *Grand Paris* » soit créé pour que les architectes puissent travailler ensemble pour modeler le *Grand Paris* avec l'Atelier Parisien d'Urbanisme et l'IAURIF. Pendant dix ans ils accompagneront le projet, le feront évoluer, l'enrichiront, parce que ce projet ne peut pas être seulement une affaire de bureaucratie.

Je souhaite que le *Grand Paris* devienne un cas d'école pour tous les architectes, pour tous les aménageurs, pour tous les élus des grandes agglomérations urbaines dans le monde. Je propose que se tienne à Paris, à partir de 2010, tous les quatre ans, un « Forum mondial des villes » où chacun échangera ses réflexions, ses expériences, ses réalisations. Nous avons tous à apprendre les uns des autres...

*

**

« *Il n'y a pas de fatalité de la métropole invivable* ». Nous allons le prouver. Nous allons bâtir ensemble la ville du XXI^e siècle. Non la ville idéale parce qu'elle n'existe pas, mais une ville où chacun sera tout simplement plus heureux de vivre. C'est une question d'imagination. C'est une question de volonté. C'est une question d'intelligence collective. C'est une question de méthode. Mais quand je vois ce qui a déjà été réalisé, j'ai confiance dans ce que nous allons pouvoir accomplir tous ensemble.

ANNEXE 4 - LETTRE DE MISSION DE CHRISTIAN BLANC

LE PRÉSIDENT DE LA
RÉPUBLIQUE

Paris, le =.7
MAI 2008

Monsieur le Ministre,

La création d'un Secrétariat d'Etat au Développement de la Région Capitale auprès du ministère de l'environnement, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a pour objectif de permettre à la France de tenir son rang dans la compétition des territoires, en faisant de sa capitale une « ville-monde » ouverte, dynamique, attractive, créatrice de richesses et d'emplois, qui constitue pour la nation un atout décisif dans la compétition économique du 21ème siècle. Dans ce but, et en tant que titulaire de ce poste ministériel, vous avez la responsabilité de définir une vision pour la Région Capitale à l'horizon 2030, et d'imaginer les modes d'organisation qui permettront à tous les acteurs concernés de faire de cette vision une réalité.

Le pouvoir d'attraction économique et culturel de la région parisienne est un facteur de succès pour l'ensemble du territoire national. La Région Capitale appartient à tous les Français, et l'Etat a donc un rôle de pilotage stratégique particulier à y jouer. L'Etat n'est pas, pour les collectivités locales de la Région Capitale, un partenaire comme les autres. La présence de ses plus hautes autorités, que sont le Gouvernement et le Parlement, mais aussi son emprise sur le patrimoine foncier, la tutelle exercée par ses services sur de grands organismes structurants et le nombre de personnes qu'il emploie directement dans la région font de l'Etat, de très longue date, un acteur majeur du projet de développement.

Pour assurer le succès de votre mission, vous devrez tenir compte du fait que les pays développés ont adopté des modes de développement économique nouveaux. Dans cette économie de la connaissance, la concentration des potentiels créatifs, scientifiques, industriels et culturels, joue un rôle essentiel. La problématique urbaine s'en trouve transformée puisque les grandes villes sont le lieu naturel de telles concentrations. Des métropoles comme Londres ou New York ont déjà intégré cette logique ; il vous revient de tout mettre en œuvre pour inscrire notre Région Capitale dans cette perspective. Vous analyserez attentivement les stratégies des grandes métropoles mondiales, dans les pays développés et émergents, avec lesquelles la métropole parisienne est en concurrence.

....!

Monsieur Christian BLANC
Secrétaire d'Etat au Développement de la Région Capitale Hôtel de Roquelaure
246, boulevard Saint-Germain
75700 PARIS

Vous devez avoir pour objectifs indissociables la croissance et la cohésion de la région capitale. Vous devez poser les fondations d'une croissance durable de la métropole parisienne : les fondements économiques, avec l'organisation d'un espace propice à la création et à l'innovation, avec les infrastructures de transport nécessaires à la desserte interne et externe du bassin parisien, avec la mise en place d'une stratégie d'attractivité globale de la région capitale ; les fondements démographiques, avec l'organisation d'une offre de logements renforcée et d'une qualité de vie nouvelle, en mettant en cohérence la carte de l'habitat, des lieux de travail, des lieux de loisir et des transports. Cette stratégie doit s'inscrire dans la logique d'économie des ressources et de préservation des équilibres écologiques actée par le Grenelle de l'environnement.

La vision doit précéder le projet, et le projet doit conduire au choix de l'organisation et de la gouvernance.

Vous devez restaurer une ambition d'urbanisme cohérente à l'échelle de l'agglomération, comparable à celle qui a fondé il y a un siècle et demi Paris dans ses limites actuelles. Vous proposerez une vision globale du périmètre et de l'organisation de l'agglomération à l'horizon de 2030. Vous participerez activement, dans cette perspective, à la « Consultation internationale pour l'avenir du Paris métropolitain » coordonnée par le Ministère de la Culture et de la Communication. Cette consultation associe dix cabinets d'architectes et d'urbanistes de renommée internationale pour la réalisation d'un diagnostic prospectif, urbanistique et paysager de l'agglomération parisienne à l'horizon 2030 ; elle livrera ses conclusions en janvier 2009, conclusions sur lesquelles vous pourrez asseoir votre projet.

Parmi les objectifs devant encadrer vos réflexions et votre action figure la recherche de l'harmonie territoriale et de la cohésion sociale, qui sont deux conditions de la croissance.

La coupure entre Paris et son environnement, accentuée par l'organisation des transports et de l'urbanisme, ne permet pas de tirer pleinement parti du potentiel de l'agglomération, qui doit agir dans son ensemble pour avoir la masse critique suffisante pour rivaliser avec les grandes capitales internationales.

Cela exige la participation active au dynamisme économique des habitants des zones en grande difficulté, qui exercent souvent des métiers peu qualifiés. Il faut assurer le désenclavement de ces zones en y créant des pôles d'attractivité et en renforçant leurs liaisons avec le reste de la métropole. Cette ambition urbanistique doit s'appuyer sur l'architecture comme support de l'attractivité de la région capitale et comme fondation d'une identité culturelle et urbaine forte, partagée par ses dix millions d'habitants.

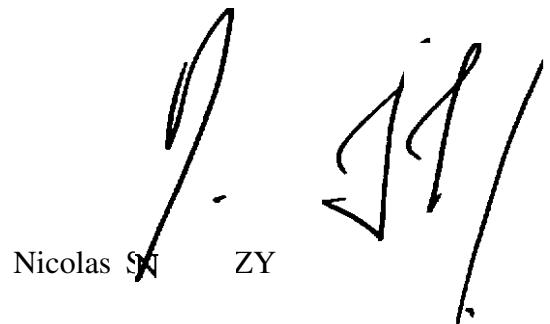
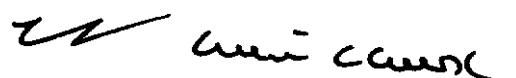
Les grandes opérations d'aménagement doivent également concourir à cette dynamique et ce rééquilibrage, à commencer par la fondation d'un cluster technologique et scientifique de rang mondial autour du plateau de Saclay, et le développement de Plaine de France au nord-est de Paris ; la programmation des infrastructures de transport ; la mobilisation des grands organismes et sociétés nationales intervenant dans le territoire métropolitain.

....!...

Enfin, cette vision et ce projet se traduiront naturellement par l'invention d'un nouveau mode de gouvernance et de financement. Vous vous attacherez en particulier à construire pour les grands équipements des modes de financement innovants tirant le meilleur parti de la valeur économique qu'ils créent pour leurs utilisateurs et leur environnement immédiat. Sous l'autorité du ministre d'Etat, vous préparerez les textes législatifs et réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de vos propositions.

Sur l'ensemble de ces problématiques, vous travaillerez avec la Ville de Paris, le Conseil Régional et les Conseils généraux ainsi qu'avec l'ensemble des collectivités locales et bien sûr de la représentation nationale. Vous disposerez en tant que de besoin de l'ensemble des administrations centrales et locales concernées par le projet énoncé ci-dessus, notamment celles du ministère de l'environnement, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, du ministère de la défense, du ministère de la culture et de la communication, du ministère du logement et de la ville et du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Nicolas Sénat ZY

ANNEXE 5 – PROPOSITIONS INSTITUTIONNELLES POUR LE GRAND PARIS

Rapport Dallier. Récapitulatif des 30 propositions du rapport Dallier, 8 avril 2008.

1. Créer en deux étapes un *Grand Paris* à travers la fusion des départements de la petite couronne
 - a) 1ère étape : dès 2010, loi portant fusion des départements de la petite couronne (75, 92, 93, 94)
 - b) 2ème étape : en 2011, nouvelle loi créant une collectivité territoriale au statut *sui generis* et redistribuant les compétences
2. Attribuer au *Grand Paris* des compétences bien identifiées et pas de clause de compétence générale
3. Désigner un Président du *Grand Paris* au suffrage universel direct
4. Conforter les communes dans leur rôle d'échelon de proximité
5. Créer un « Plan du *Grand Paris* » pour organiser les transports et contribuer à la construction de logements
6. Instaurer des « opérations d'intérêt métropolitain » (OIM)
7. Créer une agence foncière du *Grand Paris*
8. Permettre au *Grand Paris* de devenir un acteur de la politique de la ville
9. Réaffirmer la compétence de la région en matière de transports
10. Étendre les compétences du STIF à l'ensemble des modes de déplacements
11. Représenter le *Grand Paris* au sein du STIF en lieu et place des départements
12. Introduire de la souplesse dans la politique des transports
13. Faire désigner le Président de la RATP conjointement par le gouvernement et le *Grand Paris*
14. Lancer le projet « Métrophérique »
15. Réduire le nombre de zones tarifaires pour les transports publics
16. Donner au *Grand Paris* les moyens d'exercer ses missions
17. Taxer les plus-values liées à l'augmentation de la rente foncière
18. Supprimer les EPCI à fiscalité propre dans le périmètre du *Grand Paris*
19. Préserver les grands syndicats thématiques intercommunaux ou les intégrer dans le *Grand Paris* avec pragmatisme
20. Créer une agence consacrée au développement économique du *Grand Paris*
21. Élaborer un Plan de développement économique du *Grand Paris*
22. Instaurer un contrat de projet *Grand Paris/région/État*
23. Lancer de grands projets architecturaux structurants
24. Faire du *Grand Paris* le garant de l'accès numérique à haut débit sur l'ensemble de son territoire
25. Réformer puis intégrer l'EPAD au sein du *Grand Paris*
26. Étendre les pouvoirs du préfet de police au *Grand Paris*
27. Créer une « police métropolitaine »
28. Confier au *Grand Paris* l'organisation et la gestion du stationnement payant
29. Mettre en place une Académie et un Rectorat du *Grand Paris*
30. Transférer la construction et l'entretien des collèges à la région

Rapport Balladur de 2009 – Création d'une Métropole du Grand Paris

Proposition n° 18 (sur 20) : Créer, en 2014, une collectivité locale à statut particulier, dénommée « Grand Paris » sur le territoire de Paris et des départements de la Seine-Saint-Denis du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine.

Cette création serait précédée d'une consultation associant les représentants des collectivités locales intéressées, des partenaires sociaux et des forces économiques.

La Ville de Paris et les trois départements de la « petite couronne » rassemblent plus de six millions d'habitants. Au sein de cet ensemble, les besoins de coordination des politiques publiques sont criants et la voie de la coopération intercommunale n'y a guère été empruntée, à la différence des communautés urbaines qui existent dans les autres zones urbanisées de notre pays. Aussi est-il proposé, afin de permettre l'émergence d'une grande métropole nouvelle, de créer en 2014, à l'issue d'une consultation publique appropriée, une collectivité locale spécifique, dotée de compétences d'attribution qui seraient celles des départements supprimés et des intercommunalités les plus importantes qui s'y trouvent. Les communes comprises dans le périmètre du « Grand Paris » conserveraient leur qualité de collectivités locales ainsi que le mode de scrutin actuel pour la désignation de leurs conseils municipaux. Les conseillers du « Grand Paris » seraient élus, dans le cadre de circonscriptions découpées à l'intérieur des départements actuels, au scrutin de liste à deux tours à la représentation proportionnelle avec prime majoritaire, les premiers de liste siégeant au conseil régional et les suivants de liste au conseil du « Grand Paris ».

Rapport Planchou de 2008

Conclusion du rapport :

Répondre aux véritables défis d'une métropole durable et solidaire, c'est à la fois conforter son attractivité internationale de ville mondiale, réduire les inégalités sociales et territoriales, anticiper la crise énergétique et développer une nouvelle qualité de vie urbaine, économie des ressources naturelles, en termes de logement, de déplacements et d'activités économiques.

Pour y contribuer l'évolution des conditions de coopération locale du cœur d'agglomération, est nécessaire, en partant avant tout des initiatives engagées par les collectivités. C'est également à cette condition que cette évolution s'inscrit dans l'amélioration du fonctionnement de la métropole et de la région dans son ensemble.

Pour répondre à ces défis et trouver une nouvelle cohérence métropolitaine, un scénario se dessine pour la métropole Paris- Ile-de-France, un scénario comprenant 3 dynamiques et 10 propositions, indissociables les unes des autres.

La Commission propose donc d'engager, dès à présent et collectivement, **un triple mouvement :**

- pour le cœur d'agglomération, structurer la coopération entre collectivités locales pour donner à la zone dense les moyens de sa structuration institutionnelle et faire émerger un projet partagé ambitieux.
- pour la métropole et la région dans son ensemble, mettre en œuvre les réformes nécessaires à une meilleure attractivité, une meilleure qualité de vie et une meilleure efficacité des politiques publiques d'échelle métropolitaine.
- pour l'ensemble des collectivités une incontournable modernisation des conditions financières et fiscales indispensables à la concrétisation de ce nouvel élan.

Ce double processus est à mettre en œuvre de manière complémentaire et simultanée, grâce aux 10 propositions, avancées par la Commission « Scenarii pour la métropole Paris – Ile-de-France demain »

Proposition 1 : Elaborer une Charte de développement pour le cœur d'agglomération

Cette charte concertée définira au sein du cœur de l'agglomération les ambitions d'un projet de développement écologiquement exemplaire. Elle pourrait s'accompagner d'un plan d'actions.

Proposition 2 : Structurer la Conférence métropolitaine, organisme de pilotage pour l'aménagement et la coopération locale

La Conférence métropolitaine associe la Ville de Paris, les communes et les intercommunalités, ainsi que la Région et les départements. Elle serait dotée d'un véritable statut, et de moyens techniques et financiers. Plusieurs options sont envisageables parmi lesquelles la création d'un syndicat mixte d'études et de programmation.

Proposition 3 : Renforcer des intercommunalités porteuses d'un nouveau dynamisme urbain

Dans le cœur de l'agglomération, et au-delà, le renforcement des intercommunalités existantes et la création de nouvelles structures intercommunales devraient s'accompagner d'un élargissement des périmètres, d'un accroissement des moyens, d'un approfondissement des compétences et d'une responsabilisation démocratique accrue.

Proposition 4 : Mettre en place une « Plate-Forme pour le développement de la métropole»

Cette Plate-forme associerait les acteurs du développement économique : collectivités locales, milieux économiques, entrepreneurs, acteurs sociaux, monde de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle offrira un cadre pour débattre des grands projets sectoriels, structurer des réseaux émergents et assurer une veille stratégique en matière d'innovation.

Proposition 5 : Elaborer un plan métropolitain pour l'enseignement supérieur et la recherche

Afin de participer à l'attractivité internationale de la métropole, la définition d'un plan pour l'enseignement supérieur et la recherche permettrait d'accélérer la mise en œuvre des rapprochements entre établissements et permettre à tous les étudiants franciliens d'accomplir un semestre à l'étranger

Proposition 6 : Faire évoluer le STIF vers un « Syndicat des Déplacements en Ile-de-France (SDIF) »

Les compétences du STIF seraient étendues à l'ensemble des champs de la mobilité durable, intégrant la circulation, la réservation d'emprises pour les transports collectifs, la perception des droits d'usage, le fret... L'organisation des réseaux locaux et de la gestion des déplacements feraient l'objet de nouvelles relations avec les intercommunalités.

Proposition 7: Créeer un « Syndicat du Logement en Ile-de-France (SYLIF) »

La politique régionale du logement doit être construite collectivement dans le cadre d'un Syndicat regroupant la Région, les départements, les intercommunalités et les bailleurs privés et publics. Il aurait pour rôle, par une convention avec l'Etat, d'assurer la cohérence entre programmation de logements, développement de l'offre foncière et répartition des financements.

Proposition 8 : Adapter les outils de l'urbanisme aux projets d'éco-aménagement de la métropole

La mise en œuvre du Schéma directeur de la région Ile-de-France, de la charte d'aménagement du cœur d'agglomération et des projets locaux nécessite une adaptation des textes législatifs et réglementaires en vigueur, notamment dans l'objectif d'accroître la densité tout en améliorant la qualité urbaine.

Proposition 9 : Mettre en œuvre une péréquation à la hauteur des disparités financières et fiscales

Les dispositifs de péréquation, au sein du cœur d'agglomération comme à l'échelle de la métropole, doivent être fondamentalement renforcés. Deux options sont envisagées : l'établissement d'une taxe professionnelle unique au niveau de la région Ile-de-France, ou la transformation du fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF) en fonds de solidarité et de développement durable de la région Ile-de-France (FSDRIF).

Proposition 10 : Accroître les capacités d'investissement public

Pour remédier à l'insuffisance des ressources financières de la métropole, plusieurs voies sont explorées : affecter à l'Ile-de-France le produit des taxes créées pour son aménagement, dégager de nouvelles ressources pour le financement des infrastructures de transport, donner un nouvel élan à la fiscalité locale.

Dans la mise en œuvre de ce processus, certaines mesures sont du ressort des collectivités territoriales et de leur capacité à travailler ensemble. Mais d'autres, et parmi les plus essentielles d'entre elles, nécessitent un **Etat fort, garant et régulateur, qui retrouve sa place de partenaire financier** des grandes politiques publiques.

ANNEXE 6 – CHRONOLOGIE 2001-2012

Mars 2001	Bertrand Delanoë (PS) est élu maire de Paris.
5 décembre 2001	Colloque « Paris et les collectivités du cœur de l'Île-de-France : quelles formes de coopérations ? » à la Maison de la RATP pour envisager les formes d'une coopération entre Paris et les collectivités territoriales de la petite couronne.
Avril 2004	Jean-Paul Huchon (PS) est élu président du Conseil régional d'Ile-de-France (second mandat).
24 juin 2004	Délibération du conseil régional pour l'ouverture de la mise en révision du SDRIF.
1 ^{er} février 2005	Vœu adopté par le Conseil de Paris relatif à la mise en cohérence des politiques urbaines de l'agglomération et à la proposition de création d'une Conférence métropolitaine.
4 mars 2005	Des dizaines d'architectes, urbanistes et chercheurs publient une tribune sur le <i>Grand Paris</i> dans le Nouvel Observateur : l' <i>Appel pour un Grand Paris</i> est notamment signé par Guy Burgel, Paul Chemetov, Yves Lion, Jean-Marc Offner, Jean-Pierre Orfeuil.
Juillet 2005	La candidature de Paris pour l'organisation des Jeux Olympiques est rejetée, au bénéfice de Londres.
Novembre 2005	Emeutes urbaines en Ile-de-France et dans d'autres villes de France.

2006

Mars 2006	Le Syndicat des Transports d'Ile-de-France est désormais présidé par le président du Conseil régional d'Ile-de-France (et plus par l'Etat).
7 juillet	Première réunion de la Conférence métropolitaine à Vanves.
9 novembre	Séance 2 de la Conférence métropolitaine consacrée aux déplacements à Montreuil.
29 novembre	Séance 3 de la Conférence métropolitaine consacrée aux déplacements à Paris.
21 décembre	Séance 4 de la Conférence métropolitaine consacrée aux déplacements à Paris.

2007

30 janvier	Dépôt d'une proposition de loi par le député Bernard Debré relative à l'instauration d'une communauté urbaine incluant Paris.
------------	---

- 26 juin Dans un discours à l'aéroport de Roissy, Nicolas Sarkozy s'empare du dossier du *Grand Paris* en déclarant souhaiter une intercommunalité réunissant la capitale et les communes limitrophes, et en rappelant le rôle essentiel que l'Etat doit jouer dans l'aménagement de la région-capitale.
- 6 juillet Séance 5 de la Conférence métropolitaine consacrée au logement et à l'habitat (Cachan).
- 17 septembre En inaugurant la Cité de l'architecture, Nicolas Sarkozy annonce son souhait d'un nouveau projet d'aménagement global du *Grand Paris*, alors que le Conseil régional est en train de réviser son schéma d'aménagement.
- 25 septembre Séance 6 de la Conférence métropolitaine consacrée au développement économique et à l'emploi à Paris.
- 15 octobre au 10 décembre Enquête publique pour la révision du SDRIF.
- 25 octobre Création de la commission extraordinaire « Scenarii pour la métropole : Paris Île-de-France demain », présidée par Jean-Paul Planchou par délibération du Conseil régional d'Île-de-France.
- 5 décembre Séance 7 de la Conférence métropolitaine consacrée à l'avenir de la gouvernance métropolitaine à Vincennes.
- 27 décembre Lancement par le ministère de la Culture d'une « consultation internationale pour l'avenir du Paris métropolitain »

2008

- 8 janvier Discours de Nicolas Sarkozy sur le *Grand Paris* dans lequel il énonce son programme sur ce sujet.
- 18 mars Remaniement ministériel suite aux élections municipales : Christian Blanc est nommé Secrétaire d'Etat au développement de la « Région capitale » en charge de créer un projet d'aménagement en Ile-de-France et de penser une réforme de l'architecture institutionnelle francilienne.
- 9 avril Rapport du sénateur Dallier sur le *Grand Paris*, favorable à la création en deux temps d'une nouvelle collectivité territoriale englobant la capitale et ses trois départements limitrophes.
- 7 mai Christian Blanc reçoit sa lettre de mission.
- 4 juin Nicolas Sarkozy charge dix équipes d'architectes-urbanistes de « produire des scénarii de développement urbain et d'aménagement du territoire » en Île-de-France.
- 10 juin Le Premier ministre François Fillon envoie une lettre à Jean-Paul Huchon pour lui indiquer son refus du SDRIF élaboré par la Région.
- 25 juin Assises de la métropole à la Plaine-Saint-Denis.
- 25 septembre Le SDRIF est adopté par le Conseil régional d'Ile-de-France.

- 1^{er} octobre Validation du principe du syndicat d'études mixte ouvert par les élus de la Conférence métropolitaine (étude des statuts du syndicat).
- 5 novembre Assemblée constitutive du syndicat Paris Métropole.
- 10 novembre Christian Blanc présente un premier projet autour du pôle scientifique de Saclay.

2009

- 9 février Conférence métropolitaine consacrée à l'adoption de la charte de gouvernance du futur Syndicat mixte Paris Métropole à la CCI de Paris.
- 5 mars Remise du rapport Balladur sur la réforme des collectivités territoriales à Nicolas Sarkozy (20 propositions).
- 17 mars Débat public « Le Grand Pari(s) – A la recherche de nouveaux équilibres » à la Cité de l'architecture et du patrimoine, dévoilement de certaines pistes du projet de l'Etat, et rencontre avec les 10 équipes d'architectes travaillant sur l'aménagement de la métropole francilienne.
- 30 mars Echange de la Conférence métropolitaine avec les 10 équipe de la consultation internationale « Le grand pari de l'agglomération parisienne ».
- 29 avril Inauguration de l'exposition sur les résultats de la consultation internationale sur le futur de la métropole parisienne à la Cité de l'architecture et du patrimoine. Discours du Président de la République à cette occasion.
Lancement de la réflexion sur le Plan transport impari à la SNCF, la RATP et la région IDF (durée : 2 mois).
- 5 juin Le rapporteur général UMP du budget à l'Assemblée Gilles Carrez est chargé d'une mission sur le financement des futures infrastructures de transport du *Grand Paris*.
- 10 juin Installation du Syndicat Paris Métropole à Clichy-sous-Bois (93). Jean-Yves Le Bouillonc, député-maire (PS) de Cachan (Val-de-Marne), est élu président du syndicat mixte d'études Paris Métropole pour un an.
- 30 juin Nicolas Sarkozy, président d'une table ronde à La Défense, précise le calendrier sur le *Grand Paris*. Il propose la création d'une « Agora du *Grand Paris* ».
- 8 juillet Le STIF approuve le projet de rocade ferroviaire autour de Paris Arc Express.
- 8 juillet Premier comité syndical de Paris Métropole sur le thème des transports, en présence de Gilles Carrez, au Conseil régional.
- 13 juillet Christian Blanc évoque en conseil des ministres le projet du *Grand Paris*.

- 17 juillet Discours de Nicolas Sarkozy sur la mer. Il confirme sa volonté de faire du Havre le port du « *Grand Paris* » et d'assurer la liaison TGV Paris-Le Havre en 1 heure 15.
- 28 juillet Réunion interministérielle sur le *Grand Paris*.
Les 10 équipes d'architectes envoient une lettre à Nicolas Sarkozy pour lui demander la création de l'Atelier international du *Grand Paris*
- 29 juillet La SCNF présente une proposition alternative (à celle de l'Etat) de réseau de transport.
- 4 août Le député UMP Gilles Carrez présente son pré-rapport sur le financement du plan transport.
- 24 août Première réunion de travail autour du projet de loi sur le *Grand Paris* entre Christian Blanc et Jean-Paul Huchon et tous les présidents de groupe du conseil régional.
- 14 septembre Alain Gardère est nommé directeur de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne, une nouvelle force de police qui regroupe 26 000 personnes chargées de lutter contre la petite et la moyenne délinquance à Paris et en petite couronne.
- 25 septembre Séance de Paris Métropole à Neuilly sur Seine.
- 30 septembre Christian Blanc reproche dans une lettre à François Fillon d'avoir transmis au Conseil d'Etat une version du projet de loi sur le grand Paris qui « s'écarte, de façon très substantielle » de la version validée en réunion interministérielle quelques jours plus tôt.
- 1^{er} octobre Le rapport Carrez revoit fortement à la baisse les ambitions du plan transports du projet de Christian Blanc et estime qu'il faudra solliciter plus les entreprises et les usagers pour financer le fonctionnement du réseau.
- 7 octobre Projet de loi présenté en Conseil des ministres par Christian Blanc.
- 30 octobre Création de l'association « Ile-de-France Métropole » par Patrick Devedjian.
- 6 novembre Séance de Paris Métropole à Cergy-Pontoise.
- 24 novembre Examen à l'Assemblée nationale du projet de loi sur le *Grand Paris*.
- 23 novembre Lancement par le Préfet d'Ile-de-France du site internet de consultation *Le Grand Paris*, en préparation du débat public.
- 1^{er} décembre Adoption du projet de loi sur le *Grand Paris* par l'Assemblée nationale.
La création de l'atelier du *Grand Paris* est votée mardi 1^{er} décembre 2009, à l'Assemblée Nationale, par 299 voix pour et 216 contre.
- 17 décembre Premier Forum de Paris Métropole avec élus, les équipes de la consultation sur le *Grand Paris*, mais aussi des experts, associatifs, entrepreneurs, syndicalistes, artistes et franciliens.

15 décembre À l'Élysée, Nicolas Sarkozy reçoit les 10 architectes du *Grand Paris*, en présence de Frédéric Mitterrand (Culture), de Christian Blanc (Région Capitale), et de Benoît Apparu, (Logement et Urbanisme).

2010

- Février La création de l'Atelier international du *Grand Paris* (architectes mais aussi des ingénieurs, des agents de l'Etat, des collectivités locales, des fonctionnaires et des experts indépendants) est annoncée sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP). Son objectif est de poursuivre la réflexion engagée à partir des travaux des 10 équipes internationales, et d'émettre des propositions et des avis.
- 18 février Séance du syndicat Paris Métropole à Evry.
- 13 avril Séance du syndicat Paris Métropole à Vincennes.
- 31 mai Séance du syndicat Paris Métropole.
- 3 juin La loi n°2010-597 relative au *Grand Paris* est promulguée par le Président de la République. Mise en place de l'Etablissement public de la Société du *Grand Paris* et de l'Etablissement public scientifique et technologique de Paris-Saclay.
- 8 juin Le gouvernement transmet le SDRIF au Conseil d'Etat.
- 25 juin L'assemblée départementale du 92 vote l'adhésion à Paris Métropole.
- 4 juillet Démission de Christian Blanc (et suppression peu après du Secrétariat d'Etat au développement de la région capitale).
- 21 juillet André Santini est élu Président du Conseil de surveillance de la Société du *Grand Paris* (SGP) par son Conseil de surveillance.
- 27 août Avis de l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement et du développement durable qui invite la SGP à justifier ses hypothèses sur les évolutions démographiques de l'Ile-de-France et à clarifier les convergences entre les projets du Grand 8 et d'Arc Express.
- 1^{er} octobre Lancement du débat public sur Arc Express et le Grand 8, jusqu'au 31 janvier 2011. 67 réunions ont lieu.
- 4 octobre Séance de Paris Métropole à Créteil, à l'invitation du Conseil général du Val de Marne. 40 collectivités adhèrent au syndicat (majoritairement de droite).
- 8 novembre Assemblée plénière de Paris Métropole à l'Hôtel de Ville de Paris. Jacques JP Martin est élu président du syndicat. 9^e comité syndical.
- 26 novembre Conférence territoriale régionale « Ile-de-France 2030 » à Paris avec acteurs et décideurs régionaux autour de la planification et de l'avenir du SDRIF 2008.

10 décembre Deuxième forum de Paris Métropole « Initiatives Métropolitaines » aux Docks-en-Seine à Paris.

16 décembre Loi portant réforme des collectivités territoriales. Elle crée notamment le conseiller territorial et le statut de métropole (8 agglomérations hors Paris qui est écarté de la réforme).

2011

26 janvier Protocole d'accord Etat-Région sur le Grand Paris Express avec un projet de tracé commun et un point de désaccord sur la desserte de Saclay.

11 mars Assemblée plénière de Paris Métropole à Romainville. 3 nouvelles adhésions (188 membres désormais).

26 mai Le schéma d'ensemble du Grand Paris Express est adopté à l'unanimité par le Conseil de Surveillance de la SGP.

24 août Décret d'approbation du schéma d'ensemble du Grand Paris Express.

2012

Mars Contribution de l'AIGP : 12 clés de lecture pour comprendre le *Grand Paris*.

15 mai A l'hôtel de ville de Paris, le nouveau Président de la République François Hollande prend l'engagement de créer une métropole parisienne dotée de pouvoirs réels: « *Et je prends notamment devant vous, et devant les élus de cette agglomération, un engagement : celui de créer les conditions nécessaires à l'émergence d'une métropole parisienne capable d'affronter, à l'échelle pertinente, tous les défis qui se présentent à elle. Nous nous appuierons sur une structure qui existe, et qui a commencé de faire ses preuves : Paris Métropole, qui rassemble 200 collectivités, de toutes sensibilités politiques. Il nous faudra donner à cette fédération des bonnes volontés les moyens d'aller plus loin, avec l'énergie d'un Etat partenaire. Cette nouvelle confédération métropolitaine disposera de pouvoirs réels --notamment en matière de logement, puisque c'est là l'enjeu le plus immédiat et le plus urgent pour tant de familles.* »

ANNEXE 7 – REPERES SUR L’ILE-DE-FRANCE

Comparaison Paris, départements et région

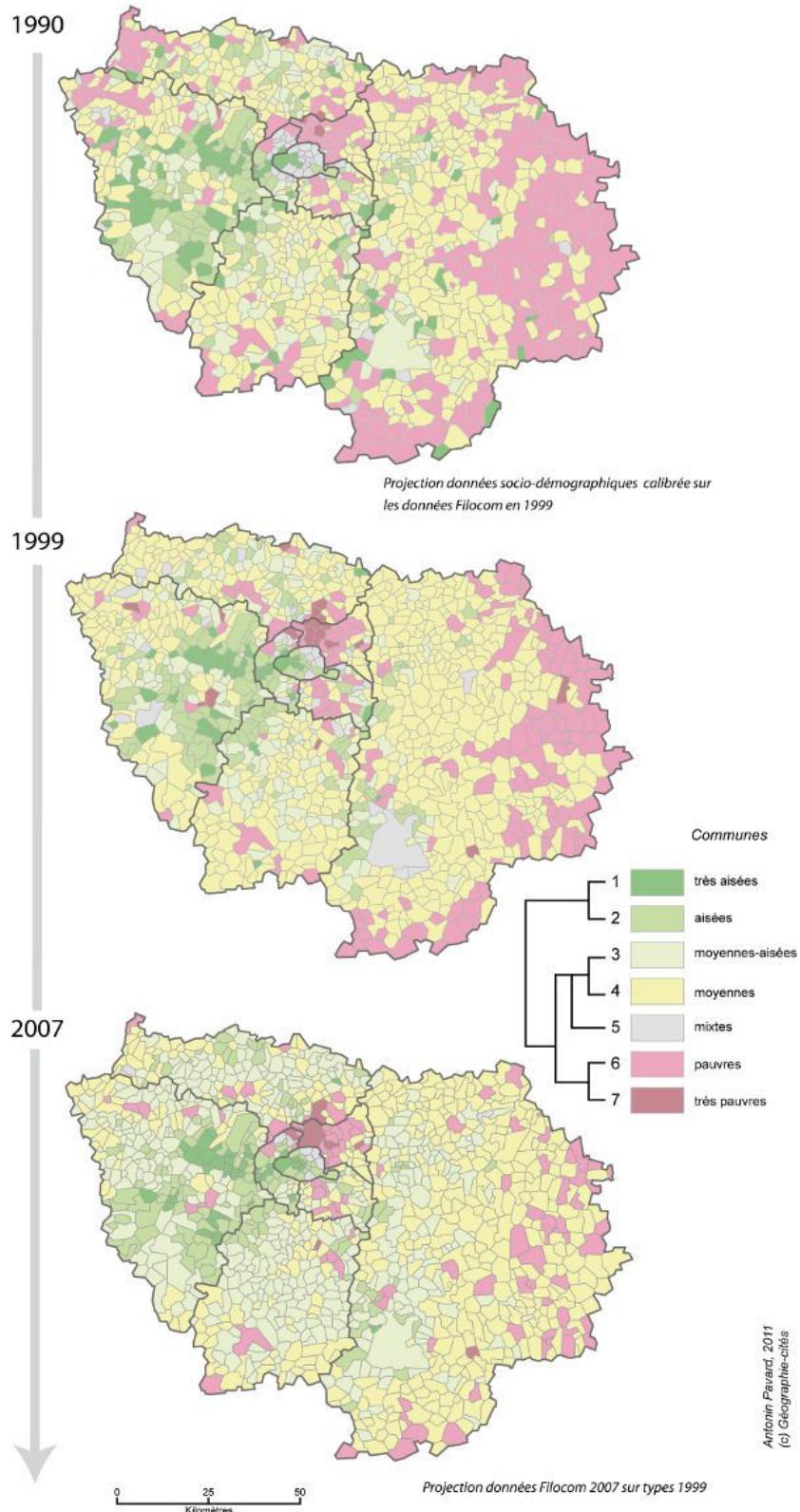
Données générales pour Paris, la Métropole (Paris et Petite couronne) et la Région

Sources : Portrait d’un territoire (Paris) – IAU IDF (tableau généré le 16 février 2015)

	Territoire	Métropole Paris et petite couronne	Région
Superficie (1) Source : IAU, Occupation du sol 2008	10 531.24 ha	76 259 ha	1 206 795 ha
Population municipale 2009 Source : INSEE 2009 (exploitation principale)	2 234 105	6 630 370	11 728 240
dont % de moins de 20 ans en 2009	19.52 %	24.19 %	21.94 %
Résidences principales en 2009	1 159 952	2 979 755.4	4 932 457.74
dont % de logements sociaux (résidences principales HLM)	16.85 %	23.47 %	21.94 %
Moyenne annuelle des mises en chantier de 2001 à 2010 Source : sit@del2, DRIEA	3 042.0	18 300	39 236
Population active <i>Population active de 15 à 64 ans</i> Source : INSEE 2009 (exploitation complémentaire)	1 216 591	3 436 857	5 979 243
L’emploi total 2009 (quart)	1 790 542	3 785 129.68	5 645 478.24
Taux d’emploi <i>Emploi de 15 à 64 ans/Population active de 15 à 64 ans</i>	1.45	1.09	0.94
Revenu moyen par habitant Source : Insee-DGFiP Revenus fiscaux localisés des ménages	25 637.43 €	19 761.03 €	18 140.3 €
Potentiel financier par habitant Source : DGCL, ministère de l’Intérieur	2 121.44	1 715.33	1 477.66

Evolution des inégalités socio-spatiales 1990-1999 et 1999-2007

Source : (Réalisé par Antonin Pavard, Fleury et al. 2012)



Les inégalités territoriales : comparaison entre le département 92 et le département 93¹



Hauts-de-Seine (92)



	Territoire	Métropole Paris et petite couronne	Région
Superficie (¹) Source : IAU, Occupation du sol 2008	17 558.19 ha	76 259 ha	1 206 795 ha
Population municipale 2009 Source : INSEE 2009 (exploitation principale)	1 561 745	6 630 370	11 728 240
dont % de moins de 20 ans en 2009	25.12 %	24.19 %	21.94 %
Résidences principales en 2009	689 129	2 979 755.4	4 932 457.74
dont % de logements sociaux (résidences principales HLM)	24.45 %	23.47 %	21.94 %
Moyenne annuelle des mises en chantier de 2001 à 2010 Source : sit@del2, DRIEA	5 566.3	18 300	39 238
Population active Population active de 15 à 64 ans	811 594	3 436 857	5 979 243
Source : INSEE 2009 (exploitation complémentaire)			
L'emploi total 2009 (quart)	934 469	3 785 129.68	5 645 478.24
Taux d'emploi Emploi de 15 à 64 ans/Population active de 15 à 64 ans	1.14	1.09	0.94
Revenu moyen par habitant Attention : Le calcul a été effectué sur seulement 35 commune(s) sur les 36 commune(s) du territoire	22 090.53 €	19 761.03 €	18 140.3 €
Source : Insee-DGFiP Revenus fiscaux localisés des ménages			
Potentiel financier par habitant Source : DGCL, ministère de l'intérieur	1 873.28	1 715.33	1 477.66



Seine-Saint-Denis (93)



	Territoire	Métropole Paris et petite couronne	Région
Superficie (¹) Source : IAU, Occupation du sol 2008	23 439.17 ha	76 259 ha	1 206 795 ha
Population municipale 2009 Source : INSEE 2009 (exploitation principale)	1 490 845	6 630 370	11 728 240
dont % de moins de 20 ans en 2009	28.79 %	24.19 %	21.94 %
Résidences principales en 2009	567 388	2 979 755.4	4 932 457.74
dont % de logements sociaux (résidences principales HLM)	32.11 %	23.47 %	21.94 %
Moyenne annuelle des mises en chantier de 2001 à 2010 Source : sit@del2, DRIEA	5 211.1	18 300	39 236
Population active Population active de 15 à 64 ans	725 451	3 436 857	5 979 243
Source : INSEE 2009 (exploitation complémentaire)			
L'emploi total 2009 (quart)	538 457	3 785 129.68	5 645 478.24
Taux d'emploi Emploi de 15 à 64 ans/Population active de 15 à 64 ans	0.74	1.09	0.94
Revenu moyen par habitant Source : Insee-DGFiP Revenus fiscaux localisés des ménages	11 782.51 €	19 761.03 €	18 140.3 €
Potentiel financier par habitant Source : DGCL, ministère de l'intérieur	1 285.07	1 715.33	1 477.66

¹ Tableaux réalisés à l'aide de l'application cartographique « Portrait de territoire » de l'IAU IDF en février 2015.

Démographie

Population en 2013 (2008) :

- Ile-de-France = 11 786 234 (10 952 011)
- Paris = 2 268 265 (2 147 857)
- CD 92 = 1 572 490 (1 428 881)
- CD 93 = 1 522 048 (1 382 861)
- CD 94 = 1 327 732 (1 227 250)

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE	15
1. COMMENT GOUVERNER LES METROPOLES MONDIALES ?	17
§1. <i>Des métropoles de plus en plus fragmentées : deviennent-elles ingouvernables ?</i>	18
§2. <i>Favoriser la coordination entre institutions, acteurs et échelons</i>	22
Coopérer entre élus locaux	23
Aménager une métropole-capitale	23
Réformer les institutions	29
Réformateurs et Public choice	30
Néo-régionalisme et changement d'échelle	31
Réformer les institutions pour mieux aménager, ou l'inverse ?	34
2. L'EMERGENCE D'UN ESPACE POLITIQUE METROPOLITAIN DU <i>GRAND PARIS</i>	39
§1. <i>Le poids contraignant des institutions</i>	43
Hypothèse 1 sur la variable Institutions	45
§2. <i>Le rôle neutralisant des intérêts : usage stratégique et usage cognitif du Grand Paris</i>	46
Hypothèse 2 sur la variable Intérêts	53
§3. <i>Le rôle moteur des idées : l'utopie comme cinétique</i>	54
Hypothèse 3 sur la variable Idées	57
METHODOLOGIE	59
Sources écrites	59
Entretiens	60
ANNONCE DU PLAN	62
PARTIE 1 LA CONSTRUCTION ET L'EVOLUTION DU PROBLEME PUBLIC « GRAND PARIS » :	
D'UN PROBLEME INSTITUTIONNEL A UN PROBLEME D'AMENAGEMENT	65
CHAPITRE 1. L'HISTOIRE DU GRAND PARIS (1789-2001) : INSTITUTIONS ET AMENAGEMENT	67
Section 1. <i>De la Révolution française de 1789 à la 5^{ème} République</i>	68
Section 2. <i>Une période clé dans l'aménagement de la région parisienne : les réformes des années 1960</i>	71
§1. La création du district de Paris en 1959	72
§2. La réforme de du 10 juillet 1964 : une réforme radicale	73
Section 3. <i>La structuration d'un système d'acteurs de l'aménagement (1970-2001)</i>	76
§1. Un Maire pour Paris et la question du statut de Paris	77
§2. Création de la Région Ile-de-France	80
§3. Les décennies 1980 et 1990 : débats autour d'un pouvoir d'agglomération, sans décisions en ce sens	82

1) Quel aménagement pour l'agglomération parisienne ?	83
2) Des propositions de création d'une communauté urbaine qui demeurent confidentielles	84
3) Le système d'acteurs de l'aménagement en 2000	86
CHAPITRE 2. LE LEADERSHIP PARISIEN DANS L'EMERGENCE DU PROBLEME INSTITUTIONNEL (2001-2007)	91
<i>Section 1. Plusieurs fenêtres d'opportunité pour une émergence progressive du problème</i>	92
§1. La situation économique et sociale de l'Ile-de-France au début des années 2000	93
1) Une économie en ralentissement ?	94
2) Le problème récurrent du logement	97
3) L'accroissement des inégalités territoriales et la question des banlieues	99
§2. Le contexte politique francilien au tournant des années 2000	103
1) La victoire de la gauche aux régionales en 1998 et à Paris en 2001	103
2) Un rééquilibrage politique, partisan et institutionnel	104
§3. La réflexion autour de l'intercommunalité	107
1) La Loi Chevènement et l'intercommunalité en Ile-de-France	108
2) L'EPCI Plaine Commune : un modèle ?	112
§4. La révision du SDRIF : repenser l'aménagement de l'Ile-de-France	118
1) Une révision organisée en plusieurs étapes autour d'un débat	118
2) Une révision portant sur trois enjeux régionaux	120
<i>Section 2. Le rôle central de la Ville de Paris dans l'émergence de l'impératif de coopération métropolitaine</i>	123
§1. Une politique de coopération en rupture avec l'histoire récente des relations Paris-Banlieue	124
1) La création d'une délégation aux relations avec les collectivités territoriales : réparer les dégâts des politiques parisiennes antérieures	124
2) La mise en place de coopérations bilatérales	127
3) Un entrepreneur politique : le rôle de Pierre Mansat	130
§2. La Conférence métropolitaine : vers la coopération entre maires de la métropole par la promotion du débat	132
1) Les modèles de la conférence métropolitaine : pour une culture du dialogue	133
2) Construire la Conférence métropolitaine comme une instance de débat	136
3) La Ville de Paris : un acteur essentiel dans la mise en œuvre matérielle de la Conférence	140
§3. Construction d'un récit commun sur le problème « Grand Paris »	141
1) Difficulté à élaborer un diagnostic partagé de l'état de la métropole	141
2) Luttes de définition autour du territoire : imposer le fait métropolitain dans les représentations	142
3) Le rôle des experts dans l'élaboration du diagnostic : publiciser le problème « Grand Paris »	146
4) Un récit s'impose : la nécessité de la coopération entre maires à l'échelle métropolitaine	152

CHAPITRE 3. DE LA MISE SUR AGENDA GOUVERNEMENTAL DU PROBLEME AUX DECISIONS (2007-2012) : LA CONSECRATION D'UN PROJET URBAIN _____ 157

<i>Section 1. Le rôle de Nicolas Sarkozy dans la mise à l'agenda gouvernemental du problème « Grand Paris »</i>	158
§1. Nicolas Sarkozy : un élu francilien intéressé par la question du Grand Paris	159
§2. Des discours fondateurs qui inscrivent le « Grand Paris » à l'agenda gouvernemental	160
1) Conscience du rôle de Paris en tant que région capitale pour la France	161
2) Lier réponses structurelles et réorganisation institutionnelle	162
3) L'Etat comme pilote : l'importance de la volonté politique	164
4) Le rôle majeur de l'architecture pour renouveler la ville	167
§3. Inscription du « Grand Paris » à l'agenda médiatique : ouverture de la phase de publicisation	172
1) Des discours présidentiels qui ouvrent la phase de publicisation de la question du Grand Paris	172
2) Les médias et les représentations de la métropole	175
<i>Section 2. Le secrétariat d'Etat au développement de la région capitale (2008-2010)</i>	176
§1. La création d'une administration inédite	177
1) Une administration de mission	177
2) Les acteurs du secrétariat d'Etat	180
§2. Une mission d'aménagement du territoire de la Région capitale	184
1) Elaborer un méta-projet	184
2) Une méthode de travail originale et incomprise, mais efficace	188
§3. La loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au <i>Grand Paris</i>	194
1) L'élaboration du projet de loi	194
2) L'examen à l'Assemblée et au Sénat	196
3) Les points de débats	199
<i>Section 3. La réaction des élus locaux : la création du syndicat Paris Métropole</i>	201
§1. Des réactions mitigées à la prise en main du dossier du <i>Grand Paris</i> par l'Etat	201
1) Les réactions aux discours du Président de la République, entre soutiens et dénonciation	202
2) Les réactions à la création du Secrétariat d'Etat	205
3) Conflits sur la paternité du dossier	208
§2. Le syndicat Paris Métropole : vouloir peser face à l'Etat	209
1) L'organisation du Syndicat Paris Métropole	209
2) Un budget faible pour un objectif : réaliser des études	212
3) Une équipe de salariés permanents	214
<i>Section 4. La mise en œuvre d'un projet urbain et la mise à l'écart de la réforme institutionnelle</i>	215
§1. Un processus de projet permanent : l'Etat en pilote, et l'AIGP en soutien	216
§2. La mise en œuvre rapide mais problématique du projet étatique	220

1)	Neuf clusters et notamment Saclay	221
2)	La construction d'un réseau de transport par la SGP	223
3)	Le problème majeur du financement	226
§3.	La mise de côté de la réforme institutionnelle	227
1)	Les hésitations présidentielles	228
2)	La création d'une police d'agglomération	228
	CONCLUSION DE LA PARTIE 1	231

PARTIE 2 L'INSTITUTIONNALISATION CONTRARIEE D'UNE METROPOLE POLITIQUE

FRANCILIENNE	233
---------------------	------------

CHAPITRE 4. LA CONSTRUCTION D'UN ESPACE POLITIQUE METROPOLITAINE : LA CONFERENCE METROPOLITAINE ET LE SYNDICAT PARIS METROPOLE	235
<i>Section 1. La métropolisation comme institutionnalisation</i>	236
§1. Qu'est-ce qu'une institution ?	237
1) La définition problématique de l'institution	237
2) L'institution comme processus	242
§2. La métropolisation	244
1) D'une métropolisation économique...	244
2) ... à une métropolisation politique	246
<i>Section 2. L'institutionnalisation de la coopération entre maires : première ébauche d'un espace politique métropolitain</i>	249
§1. Valeurs, normes et rites d'institution	250
1) Trois valeurs centrales : égalité, débat démocratique, rôle des maires dans l'action publique	250
La valeur d'égalité pour rassurer	252
La valeur du débat démocratique, consensuel et cordial	253
La valorisation du pouvoir local et particulièrement des maires	255
2) Les normes qui se révèlent dans les principes d'organisation	258
Les normes valorisant le débat démocratique	259
L'égalité par une représentation politique et territoriale équilibrée ?	261
Quelle capacité décisionnelle ?	265
3) Les rites d'institution	266
Les grands événements	266
La désignation du président	268
§2. Une incorporation réelle mais limitée	269
1) Devenir « un lieu politique » rassemblant la droite et la gauche	269
Une participation croissante	270
La faiblesse de la représentation communiste	273
L'adhésion de la droite	274
2) Des acteurs particulièrement investis	277
3) Une institutionnalisation en tension	279
Une insertion réussie dans l'ordre institutionnel	279

Des conflits plus ou moins latents	279
CHAPITRE 5. LES RESISTANCES A LA CREATION D'UNE INSTITUTION POLITICO-ADMINISTRATIVE	
METROPOLITAINE	285
<i>Section 1. Les controverses sur le statut juridique et l'échelle pertinente de la métropole</i>	
§1. Une difficile définition juridique du fait urbain	286
1) La commune comme horizon indépassable ?	287
2) La métropole comme catégorie juridique problématique	289
§2. Le périmètre impossible : à la recherche de l'optimum dimensionnel ?	291
1) Les frontières comme portes	292
2) Le territoire pertinent, c'est le territoire approprié par ses acteurs	296
3) La controverse sur le périmètre pertinent du Grand Paris chez les élus	299
§3. Les scénarios possibles pour un changement d'échelle : statut juridique et compétences	305
1) Les réformateurs métropolitains	306
2) Les partisans d'une meilleure coopération : le polycentrisme	314
3) Des scénarios d'évolution institutionnelle peu innovants	318
Conclusion de la section 1	319
<i>Section 2. Les luttes pour le leadership en Ile-de-France face à la montée en puissance de l'acteur régional</i>	
	320
§1. La « permanence des arrangements institutionnels »	321
1) Des associations d'élus puissantes	322
2) Le cumul des mandats	325
3) Un Sénat qui bloque les innovations institutionnelles	327
§2. L'émergence de la Région : des ressources croissantes et une identité en formation	328
1) Des ressources grandissantes mais contraintes	329
Politics	330
Un Etat fortement interventionniste en Ile-de-France	331
L'acquisition d'une légitimité technique et politique par la révision du SDRIF	332
Une insuffisance de ressources humaines	335
Des compétences en matière de transport : le STIF	338
Des ressources financières limitées	339
2) « Le Grand Paris, c'est la Région » : un récit sur le territoire conciliant plusieurs logiques territoriales	341
Les » patates de Mireille » : développement en faisceaux jusque dans le bassin parisien	343
Une identité en construction grâce au SDRIF	345
§3. Un leadership régional contrarié en matière d'aménagement du territoire et la nécessité de la coopération	347
1) Des logiques d'identification vis-à-vis de Paris	347
La ville de Paris comme miroir	348
Une relation ambivalente à Paris	350

2) La nécessité du partenariat Etat/Région malgré le leadership étatique	355
CHAPITRE 6 LE DEFI POLITIQUE ET DEMOCRATIQUE DU GRAND PARIS	364
<i>Section 1. Quelle place pour les habitants dans la définition du projet du Grand Paris ?</i>	
	366
§1. Le <i>Grand Paris</i> pour qui ? Habitants, usagers, citoyens	366
1) Repères sur les habitants, les citoyens, les usagers de la métropole francilienne	367
2) La ville entre local et global : la redéfinition de la citoyenneté	369
3) Eloignement des habitants des centres de décision	370
§2. Une participation réelle mais limitée des habitants aux débats sur le <i>Grand Paris</i>	371
1) Des dispositifs participatifs diversifiés mais aux effets limités : conseil de quartiers, enquêtes publiques et blogs	372
2) Des discours politiques ambivalents sur l'intérêt de la participation des habitants	377
<i>Section 2. Le Grand Paris : approfondissement ou remise en cause de la décentralisation ?</i>	
	380
§1. D'un processus favorable aux élus locaux....	380
§2. ... à un retour direct de l'Etat dans l'aménagement de l'Ile-de-France	382
1) L'Etat déconcentré au cœur du partenariat avec la Région (2001-2008)	382
2) L'aménagement de la région capitale géré par l'Etat central soumis aux divisions entre administrations (2008-2012)	383
3) L'acte I de la recentralisation ?	387
<i>Section 3. Quel projet politique et démocratique pour le Grand Paris ?</i>	
	389
§1. Quelle démocratie locale dans une intercommunalité de millions d'habitants	390
§2. Quelle autonomie du politique vis-à-vis des intérêts économiques ?	392
§3. Quel <i>Grand Paris</i> en 2040 ?	395
CONCLUSION DE LA PARTIE 2	400
CONCLUSION	402
BIBLIOGRAPHIE	406
SCIENCE POLITIQUE – GENERALITES	
	406
<i>Ouvrages</i>	406
<i>Articles de périodiques</i>	409
<i>Rapports administratifs</i>	412
INSTITUTIONS – NEO-INSTITUTIONNALISME – CHANGEMENT INSTITUTIONNEL	
	412
<i>Ouvrages</i>	412
<i>Articles de périodiques</i>	413
GOUVERNANCE URBAINE/URBANISME/AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	
	414
<i>Ouvrages</i>	414
<i>Articles de périodiques</i>	418
<i>Rapports et études</i>	423
GRAND PARIS/PARIS/ILE-DE-FRANCE	423

<i>Ouvrages</i>	423
<i>Articles</i>	427
<i>Rapports</i>	431
ANNEXES	434
ANNEXE 1 - LISTE DES ENTRETIENS	434
ANNEXE 2 – CARTES DU GRAND PARIS/PROJET URBAIN	436
<i>Carte des 650 projets du Grand Paris</i>	436
<i>Carte du Grand Paris Express en juillet 2014</i>	437
ANNEXE 3 – EXTRAITS DES DISCOURS ET DECLARATIONS DU PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE CONCERNANT LE GRAND PARIS	438
<i>Discours du 26 juin 2007 à Roissy</i>	438
<i>Discours du 17 septembre 2007</i>	440
<i>Déclaration et conférence de presse du 8 janvier 2008 à Paris sur les réformes nécessaires à la mise en œuvre d'une « politique de civilisation ».</i>	441
<i>Discours du 29 avril 2009, Cité de l'architecture et du patrimoine à Paris</i>	441
ANNEXE 4 - LETTRE DE MISSION DE CHRISTIAN BLANC	451
ANNEXE 5 – PROPOSITIONS INSTITUTIONNELLES POUR LE GRAND PARIS	455
<i>Rapport Dallier. Récapitulatif des 30 propositions du rapport Dallier, 8 avril 2008.</i>	455
<i>Rapport Balladur de 2009 – Crédation d'une Métropole du Grand Paris</i>	456
<i>Rapport Planchou de 2008</i>	456
ANNEXE 6 – CHRONOLOGIE 2001-2012	459
ANNEXE 7 – REPERES SUR L'ILE-DE-FRANCE	465
<i>Comparaison Paris, départements et région</i>	465
<i>Evolution des inégalités socio-spatiales 1990-1999 et 1999-2007</i>	466
<i>Démographie</i>	468
SOMMAIRE	470

La question du Grand Paris (2001-2012).

Le *Grand Paris* est une utopie en 2001, utopie qui va jouer un rôle moteur dans le changement de l'ordre institutionnel francilien de l'aménagement du territoire dans la décennie (2001-2012). Cette idée se manifeste dans trois processus menés conjointement : 1. une politique de coopération entre élus locaux mise en place par la Ville de Paris dès 2001 ; 2. un projet d'aménagement du territoire dès 2004 avec la révision du schéma directeur d'Ile-de-France, et dès 2008 avec un projet gouvernemental d'aménagement ; 3. un projet de réforme institutionnelle de changement d'échelle avec la création d'un gouvernement métropolitain. L'idée *Grand Paris* se matérialise par la mise en œuvre d'un gigantesque réseau de transports publics autour de Paris depuis 2010 et par une institution métropolitaine en 2014. Ces réalisations trouvent leurs racines dans les luttes institutionnelles et politiques de la décennie 2000.

Cette monographie sur le *Grand Paris* illustre la problématique du changement d'échelle en contexte de forte concurrence entre métropoles mondiales. A travers l'analyse du système d'acteurs publics (en particulier la Ville de Paris, les maires de l'agglomération, le Conseil régional d'Ile-de-France et l'Etat), il s'agit de comprendre quels sont les usages du *Grand Paris* par ces acteurs, comment se construisent leurs représentations, et quels sont les blocages institutionnels contre la montée en puissance de l'échelon politique métropolitain. On montrera que l'on peut combiner utilement les trois variables d'analyse du changement que sont les intérêts, les idées et les institutions pour comprendre ce que révèle le problème public « *Grand Paris* » de l'évolution des relations entre l'Etat, la ville de Paris et le Conseil régional d'Ile-de-France.

Descripteurs :

Changement d'échelle – métropolisation – institutions – intérêts – idées - problème public – gouvernement urbain – changement institutionnel – Grand Paris – aménagement du territoire – réforme -

The Greater Paris issue (2001-2012)

The Greater Paris in 2001 an utopia. However this planning vision for Paris has brought major changes to the Ile-de-France governance regarding urban development from 2001 to 2012. Three processes jointly carried out illustrate this idea: 1- Since 2001 the City of Paris has been encouraging cooperation between local elected representatives. 2- The Ile-de-France regional development plan has been reviewed since 2004 and as of 2008 a governmental urban development project has been formulated. 3- A new governance project which includes the creation of a metropolitan government has been discussed. The Greater Paris project has led to a new ambitious public transportation plan for its suburbs (2010) and the creation of a metropolitan government (2014). All of these achievements are the result of institutional and political conflicts from the last decade.

This monography on the *Greater Paris* illustrates the issue of urban change of scale in the context of increased competition between cities. It aims at understanding the standpoints of public actors (the City of Paris, local mayors, the Ile-de-France region, the State): how they intend to use the Greater Paris idea, how they build up their representations of it and what are the institutional resistance against a metropolitan government. The analytical frame of this study combines three change variables - interests, ideas and institutions – to better understand how the Greater Paris project has changed the regional governance (2001-2012).

Keywords :

Rescaling – metropolization – institutions – urban government – institutional change – Greater Paris –urban planning- central-local government relations – ideas – reform -