

L'organisation de l'espace métropolitain
en Ile de France

jusqu'à quand ce parfait exemple d'imbrication et de désarticulation des pouvoirs peut il encore perdurer

Simon Ronai

Octobre 2006

SOMMAIRE

SOMMAIRE	2
INTRODUCTION	3
DEPUIS LE SECOND EMPIRE JUSQU'À LA FIN DU 20 ^e SIÈCLE L'ÈRE INDUSTRIELLE ET LA GÉNÉRALISATION DE MOYENS TRANSPORTS DE MASSE ONT ACCÉLÉRÉ LE PASSAGE D'ESPACES COMMUNAUX MORCELÉS ET JUXTAPOSÉS À LA MISE EN PLACE D'UNE AGGLOMÉRATION URBAINE CONTINUE. SI CETTE TRANSFORMATION RADICALE DE L'ESPACE COMME DES PRATIQUES S'EST OPÉRÉE SANS QUE LES FRONTIÈRES DE LA GRANDE VILLE DÉFINIE EN 1860 N'AIENT VARIÉ ET SANS QUE LES MUTATIONS BRUTALES DES TRENTE GLORIEUSES NE SOIENT PARVENUES À MODIFIER CETTE SITUATION, C'EST QUE LES RÉSISTANCES ONT ÉTÉ NOMBREUSES.	3
DANS CE CADRE APPAREMMENT FIGÉ DEPUIS PRESQUE 150 ANS, LA DÉMARCHE D'ANALYSE " GÉOPOLITIQUE " AXÉE SUR L'ÉTUDE DES RIVALITÉS DE POUVOIR SUR LES TERRITOIRES ET SUR LA COMPARAISON DES SYSTÈMES INSTITUTIONNELS ET DES JEUX D'ACTEURS EST PARFAITEMENT ADAPTÉE.	3
1. L'IMBRICATION ET LA DÉSARTICULATION DES ÉCHELLES TERRITORIALES	3
1.1. Un foisonnement de représentations qui cherchent à corriger les perceptions, sans rien changer vraiment sur le fonds	4
1.2. quelques tentatives rudentes et encore fraîches pour construire un nouveau modèle urbain plus intégrateur	4
2 LA DIVERSITÉ DES FORCES EN PRÉSENCE ET L'ÂPRETÉ DES RIVALITÉS APPARUES AU GRAND JOUR ENTRE LES PRINCIPAUX ACTEURS POLITIQUES DU SYSTÈME MÉTROPOLITAIN	5
2.1. L'Etat est à la recherche de son nouveau rôle	5
2.2. Les collectivités locales peinent à définir un point de vue commun et à anticiper une nouvelle forme de gouvernance	6
2.2.1. Les 6 Départements issus des anciennes Seine et Seine et Oise font et feront tout pour continuer à exister	6
2.2.2. Les 1280 communes ne veulent pas encore complètement sortir de scène	7
2.2.3. La plupart des intercommunalités ne sont pas en situation de jouer le rôle intégrateur qui devrait être le leur	7
2.2.4. La petite et la grande couronne prolongent leur conflit traditionnel	7
2.2.5. L'ancien conflit entre l'Est et l'Ouest continue d'alimenter les débats sans déboucher réellement	8
2.3. La Région rêve d'affirmer sa toute nouvelle puissance en réunissant autour d'elle l'ensemble des autres collectivités locales	8
2.3.1. L'incertitude territoriale concernant la Région elle-même, explique la difficile mise à jour des évolutions nécessaires	9
2.3.2. La révision du SDRIF et l'élaboration du SRDE outils de légitimation du Conseil Régional	9
2.4. Paris ville département recherche une nouvelle donne pour rebattre les cartes et surmonter la désarticulation des échelles et la fragmentation institutionnelle	10
2.4.1. Le surqissement de la capitale dans le débat ravive le conflit récurrent entre Paris et la Région	10
2.4.2. La " Conférence métropolitaine " enjeu de consécration du rôle moteur et fédérateur de Paris	11
CONCLUSION	12

Introduction : le statut de cette analyse

Depuis le second empire jusqu'à la fin du 20^e siècle l'ère industrielle et la généralisation de moyens transports de masse ont accéléré le passage d'espaces communaux morcelés et juxtaposés à la mise en place d'une agglomération urbaine continue. Si cette transformation radicale de l'espace comme des pratiques s'est opérée sans que les frontières de la grande ville définie en 1860 n'aient varié et sans que les mutations brutales des trente glorieuses ne soient parvenues à modifier cette situation, c'est que les résistances ont été nombreuses.

Dans ce cadre apparemment figé depuis presque 150 ans, la démarche d'analyse " géopolitique " axée sur l'étude des rivalités de pouvoir sur les territoires et sur la comparaison des systèmes institutionnels et des jeux d'acteurs est parfaitement adaptée.

Ce type très classique de rivalités, qui a pu prendre dans l'histoire la forme d'une large gamme de conflits plus ou moins aigus où meurtriers (conflits armés, débats diplomatiques, querelles politico-administratives et institutionnelles), s'appuie toujours sur les représentations qu'une population, où tout au moins ceux qui parlent en son nom, se font de leur histoire, de leur territoire, de leurs intérêts, de leurs voisins, et de leur identité. Les débats engagés de façon plus ou moins publique depuis quelques mois autour du devenir de l'Ile de France et plus précisément de la place singulière de Paris au sein de la métropole en sont un parfait exemple, heureusement resté jusqu'à présent très pacifique en dépit des émeutes de l'automne 2005.

L'analyse présentée ici des conflits qui ont freiné jusque très récemment l'émergence d'une forme de gouvernance adaptée à la situation encore si spécifique de l'Ile de France, s'appuie sur une démarche nourrie de l'observation et de l'implication professionnelle et ne prétend pas atteindre une parfaite objectivité ou la neutralité souvent trop prudente du chercheur.

Au contraire elle vise à souligner combien cette lutte générale pour la maîtrise territoriale, et s'agissant de certains de ses protagonistes pour plus d'équité territoriale, bute encore sur de fortes résistances qui empêchent d'élaborer des politiques publiques fortes et adaptées pour combattre l'exclusion croissante de secteurs entiers de la population et du territoire.

Elle tend aussi à montrer que ces positionnements contradictoires s'affranchissent fréquemment des appartenances politiques partisans les plus visibles pour esquisser des reconstructions plus subtiles fondées sur une même analyse de la réalité métropolitaine.

1. L'IMBRICATION ET LA DESARTICULATION DES ECHELLES TERRITORIALES

Dans la comparaison entre Paris et les autres grandes métropoles mondiales il est toujours surprenant de constater combien la capitale et ses 2,2 millions d'habitants serrés sur ses 87km² bien circonscrits par les boulevards des maréchaux fait pâle figure en comparaison de ses principales rivales : Londres, New York, Los Angeles où Tokyo...voire Buenos Aires

Cette comparaison occulte la puissance réelle de l'agglomération parisienne de 12 millions d'habitants physiquement encore si clairement distincte de la ville centre, dont elle est néanmoins tout aussi clairement étroitement solidaire jusque dans le vocabulaire : région parisienne, aéroports de Paris/Orly ou Paris/Charles de Gaulle, quartiers de Paris/ La Défense, Disneyland Paris, Universités de Paris 8 10 12 ou 13, Parc des expositions de Paris Nillepinte....

Plus d'un siècle après le découpage du baron Haussmann il est étonnant de constater combien le ressentiment vivace à l'égard de Paris restait encore important et généralisé parmi la plupart des élus des territoires voisins, dont certains continuaient encore tout récemment de réclamer un droit de " réparation " alors qu'ils bénéficient pourtant à plein du renom et de la force de la marque " Paris ".

Il est plus étrange encore que la Région " Ile de France ", qui pour les visiteurs du monde entier est totalement assimilée à Paris, a semblé dans un premier temps épouser ces querelles. Elle a aussi cherché à se doter d'une identité propre pour exister à côté (voire contre Paris), alors que toutes les études et notamment celle du Comité Régional du Tourisme ont montré la vanité de cette perspective aujourd'hui dépassée.

3

Pourtant les derniers mois marqués par les interrogations récurrentes et angoissées sur la place de la France dans la mondialisation et sur le rôle décisif que le prestige, l'image et les fonctions de Paris lui assurent sur la scène mondiale, ont coïncidé avec des batailles plus ou moins feutrées entre les

principaux acteurs politiques régionaux à l'occasion de la révision du schéma directeur et des tentatives répétées de la ville de Paris de construire de nouvelles relations avec ses nombreux voisins.

1.1. Un foisonnement de représentations qui cherchent à corriger les perceptions, sans rien changer vraiment sur le fonds

Pendant presque deux ans tout un attirail de représentations contradictoires fondées sur l'imagination fertile de l'abondant appareil technico-administratif des collectivités territoriales de la région parisienne et de l'Etat a été mobilisé, pour décrire cet espace restreint mais hautement stratégique qui demeure le coeur économique et politique de la nation sans parvenir à surmonter ses divisions ni à corriger ses principaux dysfonctionnements.

En réalité par delà les différents argumentaires et postures des différents acteurs et leur mise en cause des visions et méthodes de planification territoriale antérieures qui se sont succédées depuis le premier schéma de 1965 pour aménager l'Ile de France, il est d'abord toujours question pour chaque collectivité territoriale de la possession politique d'un espace que l'on imagine encore assez autonome où dont on veut conforter l'autonomie en dépit de la densité des échanges et des effets induits par la mobilité des hommes des biens et des idées.

Cette attitude est paradoxale car en réalité de très nombreux élus sont réellement convaincus de la complémentarité de l'imbrication et de la continuité des espaces urbains auxquels ils appartiennent et qu'ils administrent. Si tous ces territoires ne peuvent généralement pas être artificiellement délimités ou isolés de leur environnement ni arbitrairement cartographiés, ils s'inscrivent néanmoins dans une réalité géographique et identitaire que chacun s'efforce de synthétiser dans des représentations imaginaires et des schémas les plus variés qui dessinent le sens des oppositions et des fractures encore vivaces : centre où périphérie, mono centrisme où polycentrisme, axes périphériques, axes radioconcentriques où corridors, couloirs et carrefours, cercles concentriques où faisceaux, petite où grande couronne, bananes quadrilatères cônes où quadrants, ...

Toute la palette des figures géométriques a été mobilisée et dessinée pour éviter de désigner la réalité d'un centre majeur qui s'est progressivement étendu par contiguïté et qui anime et entraîne actuellement tout ce qui l'entoure en produisant simultanément de l'intégration et de l'exclusion, de la continuité et de la ségrégation de part et d'autre du boulevard ex périphérique devenu boulevard central de l'agglomération.

1.2. Quelques tentatives prudentes et encore fragiles pour construire un nouveau modèle urbain plus intégrateur

A l'heure de la décentralisation, au moment même où la Région Ile de France vient de retrouver avec plus de 20 ans de retard l'essentiel des compétences des autres régions françaises (transports via le STIF, aménagement via le SDRIF, économie via le SRDE...) les protagonistes de la lutte de pouvoirs à Paris dans sa périphérie et dans l'agglomération ont ainsi peu à peu découvert leurs craintes, leurs ambitions, et leurs intentions réelles. Ils ont éclairé leurs systèmes d'alliance dans ce qui s'apparente à une lutte d'influence et une guerre de positions de tous contre tous, toujours pacifique et courtoise mais résolue et dont l'issue programmatique et institutionnelle reste encore incertaine comme le montre notamment la difficile gestation du schéma directeur.

Cette bataille difficile pour rester un espace urbain prospère et devenir une collectivité humaine plus équilibrée et plus juste du point de vue de la répartition des richesses, conduit souvent de nombreux acteurs à nier certaines réalités de terrain bien tangibles notamment la forte concentration démographique économique et culturelle dans l'espace circulaire assez restreint et dense de quelques kilomètres autour de Paris.

Cette dénégation, qui commence à être dépassée, avait permis d'instrumentaliser des représentations antagonistes dans un tissu urbain caractérisé par une complexité institutionnelle et administrative peut être sans égale.

Dans cet environnement politique et institutionnel inadapté pour traiter efficacement les questions posées, après la phase des conflits la période récente a permis d'enclencher quelques transformations positives qui intègrent des dimensions prospectives nouvelles. Elles ont contribué à faire bouger les lignes et à dessiner les contours de nouvelles configurations plus en phase avec les pratiques réelles et moins figées sur les attitudes passées qui avaient en fait favorisé l'accentuation de toutes les ségrégations sociales et territoriales que l'on se propose de corriger.

2 La diversité des forces en présence et l'âpreté des rivalités apparues au grand jour entre les principaux acteurs politiques du système métropolitain

Comme dans tout conflit il est bon de prendre la mesure des forces en présence dans une Région longtemps directement dominée par l'Etat, mais aux territoires extraordinairement imbriqués et aux pouvoirs politiques aujourd'hui plus dispersés bien que longtemps surdéterminés par le couple Gaullistes/Communistes.

En réalité dans un espace régional de 12 000 km² aussi morcelé, inégalitaire et fortement divisé entre 1280 communes 8 Départements et 94 intercommunalités à fiscalité propre, il n'y a pas encore de vision véritablement partagée. Les opinions des élus comme des professionnels divergent sur l'étendue de l'agglomération aussi bien que sur le fonctionnement global du système urbain métropolitain où sur les moyens de le rendre plus juste et plus efficace au bénéfice de tous les habitants.

A partir de représentations contradictoires et de situations locales contrastées tout un jeu de rôles s'est peu à peu installé dans la durée, dont la dernière période montre que si certains souhaitent sincèrement le dépasser, d'autres préfèrent continuer de s'y référer coûte que coûte pour préserver leurs positions et geler toutes les initiatives vraiment novatrices.

Le bref rappel de ces multiples positions en montre toute la complexité qu'il est impossible d'articuler clairement et simplement au classique conflit politique binaire entre la gauche et la droite.

2.1. L'Etat est à la recherche de son nouveau rôle

Représenté avec ironie et talent par le Préfet de Région l'Etat a toujours visé cinq objectifs dans la phase de transition actuelle qui voit son retrait apparent :

- ✓ défendre autant qu'il est possible la logique et les résultats de tous les schémas d'aménagement qu'il avait élaboré depuis 1965 jusqu'en 1994 dans la posture valorisante du défenseur de l'intérêt général face aux égoïsmes locaux et aux petits enjeux politiques incarnés par les élus.
- ✓ faire désormais prévaloir, en rupture avec le discours de la DATAR qui avait justifié les décentralisations des années 60/90, la vision de la région capitale comme l'atout national décisif dans la compétition mondiale et ne plus parler du rééquilibrage avec les métropoles de province. En conséquence l'Etat privilégie le rôle de porte d'entrée et de plate forme d'accueil des investissements internationaux avec un soucis particulier pour la fonction de carrefour de la région : 1 ° aéroport continental, noyau du réseau TGV, coeur du réseau autoroutier et routier national...
- ✓ imposer ses choix pour le futur Contrat de Projet, dont la négociation doit s'achever à la fin 2006, et qui sera donc l'amorce réelle du nouveau SDRIF,
- ✓ limiter autant que possible sa contribution financière dans un moment d'austérité budgétaire et de transferts contestés des compétences vers les Régions et les Départements,
- ✓ demeurer un acteur incontournable de l'aménagement régional et de la politique du logement au travers des trois Opérations d'Intérêt National décidées lors du CIIACT du 6 mars 2006 sur les secteurs de la Seine Amont de la Seine Aval et du secteur Massy/Saclay/Versailles/St Quentin en Yvelines, par la procédure des conventions d'équilibre habitat -emploi, par l'exercice du contrôle de légalité des documents d'urbanisme locaux, voire par la mise en oeuvre d'un péage urbain...

2.2. Les collectivités locales peinent à définir un point de vue commun et à anticiper une nouvelle forme de gouvernance

2.2.1. Les 6 Départements issus des anciennes Seine et Seine et Oise font et feront tout pour continuer à exister

Jusqu'en 1964 le département de la Seine et ses 81 communes était un lieu de débat et de confrontation où l'espace politique rejoignait l'échelle des problématiques d'aménagement du coeur de l'agglomération. Depuis, par delà leurs apparentes divergences politiques, les nouveaux départements ont manifesté des préoccupations communes et quelques objectifs comparables :

- ✓ préserver l'identité propre dont ils se sont progressivement dotés depuis plus de 40 ans et surmonter les handicaps liés à leurs limites assez arbitraires et à leur insertion dans un espace métropolitain fortement articulé à Paris,
- ✓ affirmer leur place singulière leur légitimité et leur intégrité territoriale entre la Région, les grandes intercommunalités, les grandes communes et Paris et se prémunir ainsi contre toute modification institutionnelle qui pourrait les concerner et entamer la cohérence territoriale qu'ils s'efforcent de construire,
- ✓ tout faire pour figurer parmi les territoires prioritaires de premier rang qui seront définis par la Région et l'Etat tout en faisant pression pour y ajouter le maximum de leurs propres priorités départementales ce qui conduirait à retenir une cinquantaine de "priorités "

Ce souci existentiel explique qu'ils se soient tous fortement impliqués au cours des derniers mois dans la définition de schémas d'aménagement, qui sont en principe en dehors de leurs compétences, mais qui leur permettent de participer aux débats géopolitiques en cours et de jouer les avocats de leurs cantons.

Les Hauts de Seine traditionnellement fief conservateur très riche, aujourd'hui dirigés par M. Nicolas Sarkozy qui est aussi ministre de l'aménagement du territoire, s'opposent de fait aux grands choix de la région et s'appliquent à saper l'efficacité de ses outils tel l'Etablissement Public Foncier. Fort de sa prospérité et de la force d'entraînement de La Défense le département a par avance récusé les arguments qui sont traditionnellement utilisés pour limiter son développement au nom du "rééquilibrage vers l'est". Il explique qu'il est la chance de la Région par l'attrait qu'il représente sur le plan international, ce qui justifie l'extension tout juste programmée de la Défense, et que sa richesse profite par ricochet à toute la région. Il se sert par ailleurs des quelques communes populaires, souvent à direction communiste, comme alibi pour justifier l'importance des péréquations intra départementales et éviter une solidarité fiscale régionale plus marquée et plus volontariste. **Les Yvelines** suivent une voie comparable fermée au discours du rééquilibrage et fortement axée sur les déséquilibres internes entre les vastes secteurs très prospères et hyper résidentiels et les secteurs pauvres plus limités de la Seine Aval ou de Trappes/ La Verrière.

Le Val d'Oise situé aux franges de la région a plus de difficultés pour construire son discours mais il plaide pour la poursuite du développement de Cergy/Pontoise et l'amélioration des liens avec le pôle économique de la plate forme aérienne de Roissy

L'Essonne joue un jeu plus subtil qui lui fait récuser la priorité exclusive en direction de l'est et du nord de la région au nom de ses quartiers difficiles (Grigny, Les Ulis, Evry...). Elle affiche simultanément une volonté d'appartenance au coeur métropolitain avec ses sites de recherche et se présente comme l'extension du quartier latin jusqu'au plateau de Saclay et Evry.

Le Val de Marne plaide pour le rééquilibrage vers l'est en faveur de la Seine Amont et pour la relance du pôle d'Orly durement affecté par l'essor de Roissy. Il s'adosse pour faire prévaloir ces orientations aux bonnes relations nouées avec Paris et à l'atout de la Seine.

La Seine Saint Denis reste l'espace le plus durement touché par le creusement des inégalités et par une forme inédite de développement économique sans réel développement social. Elle cherche à convaincre qu'après une décennie de rattrapage, il faut encore maintenir la priorité des efforts pour le nord et l'est en insistant justement sur la profondeur de ses difficultés sociales. Soucieuse de conforter sa ville préfecture, le département se méfiait jusque tout récemment des initiatives parisiennes longtemps suspectes d'annexionnisme déguisé comme de l'ambition de Plaine Commune qui s'émancipe de la tutelle départementale au fur et à mesure qu'elle redevient un pôle économique majeur aux portes de Paris.

La Seine et Marne est un cas particulier puisqu'elle recouvre environ la moitié de l'espace régional et regroupe la moitié des 1280 communes de la région en participant de la frange urbaine comme de l'espace franchement rural et agricole. Forte de son essor démographique son souci est d'abord d'échapper à cette image rurale pour figurer pleinement parmi les territoires d'excellence et justifier des efforts d'investissements accrus dans tous les domaines et notamment en matière de transports.

Au-delà de quelques points communs, ce qui est le plus évident dans le détail des objectifs de tous les Conseils Généraux c'est la concurrence farouche qui les oppose pour l'implantation des grands équipements, la réalisation d'infrastructures lourdes de transports, et le développement économique incluant l'accueil d'activités souvent délocalisées depuis Paris intra muros que l'on vilipende pourtant volontiers par ailleurs

2.2.2. Les 1280 communes ne veulent pas encore complètement sortir de scène

Leurs dimensions démographiques et leurs potentialités économiques extraordinairement disparates sont évidentes, mais il est politiquement correct de continuer de dire qu'elles sont égales en droit et " comptent toutes pour un " quand il s'agit de décider de l'aménagement du territoire régional. Cette affirmation de principe, justifiée au nom de la démocratie locale associée à la " proximité ", est particulièrement pénalisante dans une région qui associe une forte maille communale dans les zones urbaines continues et dans de très vastes secteurs ruraux.

Alors que de grands syndicats interdépartementaux et intercommunaux sont heureusement en charge de services publics essentiels, au cours des dernières années la tendance au regroupement des communes est certaine. Les incohérences demeurent toutefois, à peine corrigées par les nouvelles constructions intercommunales à forte connotation politique et peu adaptées au portage de projets de territoire ambitieux.

Cette résistance de la réalité - communale unique parmi les pays comparables et dans les grandes agglomérations concurrentes, vient contredire le besoin de dialogue et d'action à la bonne échelle, ce que la difficulté des débats en cours démontre quotidiennement dans le passage délicat du très local de dimension quartier au très global à la dimension de la mondialisation.

2.2.3. La plupart des intercommunalités ne sont pas en situation de louer le rôle intégrateur qui devrait être le leur

Créées au cours des cinq dernières années en application de la loi Chevènement de juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale elles devaient corriger l'émiettement et créer un dispositif plus cohérent facteur de rééquilibrage notamment en matière de ressources fiscales.

Les conditions et les motivations de ces regroupements sont pourtant rarement fondées sur les projets et le plus souvent sur des préoccupations géopolitiques de court terme qui retardent d'autant la construction équilibrée d'un espace régional performant.

Contrairement à ce que l'on peut constater dans la quasi totalité des métropoles régionales, la carte actuelle des intercommunalités dans le coeur de l'Île de France correspond davantage aux nouveaux fiefs à forte complicité politique plus qu'aux territoires de vie et de projet susceptibles de porter des dynamiques de rééquilibrage et d'intégration sociale.

Cette nouvelle structuration aux franges parisiennes en sept communautés d'agglomération, une communauté de communes et deux associations a pour particularité évidente d'ignorer Paris, voire d'être tenté parfois de s'y opposer sans bénéfice collectif pour la métropole et ses habitants.

2.2.4. La petite et la grande couronne prolongent leur conflit traditionnel

Cette opposition classique apparue dès la création des nouveaux départements en 1964 revêt plusieurs aspects nourris par le sentiment de la petite couronne d'être vidée de sa substance humaine et économique au profit de la grande couronne qui réclame à son tour une mise à niveau pour faire face à son essor démographique.

Les divergences sont nombreuses :

- ✓ l'attitude assumée vis à vis de la force de l'étalement urbain lié tout à la fois à l'impossibilité croissante de se loger au coeur de l'agglomération faute d'offre de logements accessibles financièrement, et à l'encouragement par les communes de grande couronne soucieuses de développement
- ✓ la mise en oeuvre résolue du développement durable alliant économies d'énergie et maîtrise foncière ce qui aurait entre autre pour effet de concentrer les investissements lourds et l'urbanisation dans la zone la plus dense plutôt que dans la périphérie plus dépendante de l'automobile
- ✓ la concurrence pour l'allocation des ressources en privilégiant la recomposition urbaine et le rattrapage partout où c'est nécessaire, ou l'accompagnement de l'extension de la tâche urbaine

2.2.5. *L'ancien conflit entre l'Est et l'Ouest continue d'alimenter les débats sans déboucher réellement*

Cette problématique ancienne nourrit le débat sur le rééquilibrage depuis le premier schéma directeur. En application de ce principe de rééquilibrage l'Etat a pris depuis plus de 20 ans une succession de décisions stratégiques : création de la ville nouvelle de Marne la Vallée, implantation de la cité universitaire Descartes avec plusieurs grandes écoles, implantation de Disneyland et prolongation du RER, réalisation de la Francilienne...

Malgré ces choix la suprématie économique et plus encore le différentiel social avec l'Ouest n'ont pas été comblés, c'est pourquoi tous les territoires de l'Est continuent de réclamer le rééquilibrage.

L'exemple le plus accompli de ce lobbying est la création en 2002 de l'ACTEP qui regroupe presque 500 000 habitants dans 21 communes qui n'ont pour seul programme que de peser sur les décideurs pour qu'ils n'oublient pas " l'Est ".

Le Val de Marne use du même argumentaire pour valoriser la Seine Amont et la Seine Saint Denis emploie aussi cet argument que Paris avait déjà utilisé pour justifier l'aménagement du secteur Seine Rive Gauche. C'est pour aller dans ce même sens que la Région vient de décider d'implanter un nouveau lycée international de 1200 places à Noisy le Grand avec ouverture en 2010/2012.

On le voit assez peu de choses sont vraiment partagées entre tous ces territoires. Ils n'exprimaient pas dans les débats récents de fort sentiment d'appartenance, et peu de thèmes convergents si ce n'est un certain dépit à l'encontre de Paris et leur volonté farouche de préserver autant qu'il est possible leurs acquis et leur autonomie alors même que le réseau de transport efface les distances et que la mobilité transforme la perception vécue des aires métropolitaines.

L'autre caractéristique politique majeure est qu'on ne distingue pas toujours dans ces postures le clivage classique entre la gauche et la droite, sauf si on l'assimile au rapport de force simplificateur entre l'ouest uniformément riche et l'est uniformément pauvre

2.3. *La Région rêve d'affirmer sa toute nouvelle puissance en réunissant autour d'elle l'ensemble des autres collectivités locales*

Alors que son statut et ses prérogatives s'alignent peu à peu sur ceux des autres régions françaises elle a pour la première fois la pleine maîtrise de l'élaboration de " son " Schéma d'Aménagement en même temps qu'elle vient de se voir confier la responsabilité des transports via le STIF, qu'elle vient de créer un Etablissement Public Foncier et qu'elle négocie le nouveau Contrat de Projet.

Dotée depuis 2004 d'une claire majorité " gauche plurielle " elle a toujours visé quatre objectifs :

- ✓ marquer sa différence sur le fond et dans la méthode vis à vis de l'Etat en montrant qu'elle sait décider, mais qu'elle le fait démocratiquement en écoutant et en impliquant autant qu'il est possible l'ensemble des forces vives. Si l'Etat avait du faire approuver le précédent schéma directeur de 1994 en Conseil d'Etat malgré l'opposition d'un grand nombre d'élus locaux et de l'ensemble des conseils généraux, la majorité politique régionale ne veut le faire qu'après avoir longuement concerté en démontrant notamment sa volonté consensuelle de ne heurter personne de front

- ✓ consolider sa nouvelle légitimité par son rôle fédérateur et se saisir de tous les nouveaux pouvoirs si fraîchement acquis après le retrait de l'Etat en se posant en défenseur des territoires défavorisés et des départements oubliés de la grande couronne submergée par l'étalement urbain désordonné et en gardien de leur vocation agricole,
- ✓ veiller à empêcher le risque d'émergence de toute nouvelle construction institutionnelle, de tous contres pouvoirs associés à Paris où rassemblant les trois départements gouvernés par une majorité de droite, (ils ont néanmoins créés ensemble leur outil foncier interdépartemental),
- ✓ assimiler plus ou moins intentionnellement et constamment sur le plan conceptuel et dans ses productions cartographiques la région de 12 000 km² et l'agglomération dense de 450 km² et 80 communes, la région et l'aire métropolitaine de 2700 km² et 400 communes. Jusqu'aux inflexions récentes la région semblait confondre systématiquement et sciemment ces différentes notions d'échelles et de territoires. L'aboutissement de ces débats a permis de dépasser la vision polycentrique classique en proposant une nouvelle lecture de ces réalités dans les cinq grands " faisceaux cadre de dialogue pour des communautés de destin du coeur de l'agglomération vers le bassin parisien ".

La formalisation encore incertaine de cette orientation fondamentale sera la " conférence territoriale régionale " tenue en formation plénière où à l'échelle des cinq " faisceaux " incluant chacun un morceau de Paris.

2.3.1. L'incertitude territoriale concernant la Région elle-même, explique la difficile mise à jour des évolutions nécessaires

Cette difficulté que rencontrent de nombreuses régions françaises nées de la somme des départements est particulièrement nette pour l'Île de France

- ✓ trop grande pour correspondre à la zone urbaine dense centrale et continue qui regroupe environ 80 communes sur 4% de l'espace régional avec la moitié des Franciliens, 60% des emplois, 80% des logements sociaux et 90% des déplacements. Trop grande encore pour correspondre à l'aire métropolitaine d'environ 400 communes qui regroupent 90% de la population dans le tiers des communes de la région.
- ✓ trop petite pour englober l'ensemble du Bassin Parisien qui correspond à l'aire d'influence réelle de la métropole et notamment toutes les franges des régions voisines en plein développement mais aussi en concurrence frontale pour attirer emplois et habitants
- ✓ trop rurale et pas assez urbaine dans les mentalités et dans l'importante partie du territoire consacrée à l'activité agricole, ce qui contribue à brouiller l'identité métropolitaine et ajoute à la confusion pour autoriser certains acteurs à avancer une argumentation environnementale indispensable et refondée mais quelquefois malthusienne.

Cette situation paradoxale héritée de l'histoire administrative plus que des réalités objectives peut expliquer ce qui est perçu comme des crispations de la Région. En référence au passé elle peut redouter toute idée de partition, et pour s'en prémunir elle se veut une machine à produire autant qu'il lui sera possible du consensus autour des grands enjeux. Pourtant quand les réalités territoriales et leur traduction politique sont si disparates et les pommes de discorde si nombreuses cet objectif central oblige où risque d'obliger dans la suite du processus décisionnel à esquiver les oppositions et à tenter de satisfaire tout le monde, où a ne satisfaire personne.

2.3.2. La révision du SDRIF et l'élaboration du SRDE outils de légitimation du Conseil Régional

La révision du Schéma Directeur et le long processus de travail itératif qu'il a occasionné à été le révélateur d'une accumulation de conflits croisés qu'il n'était plus possible d'imputer à l'Etat, ni d'attendre de lui qu'il les surmonte puisqu'il n'est plus le seul grand ordonnateur du SDRIF.

L'émergence sans fard de ces conflits d'intérêt, situation assez normale compte tenu de la diversité géographique économique sociale et politique de la région et du creusement des inégalités internes à quelque échelle où l'on se place, repose sur une série de raisons que le mode de gestion de représentation et de pensée territoriale n'a pas encore permis de surmonter. Parallèlement certains acteurs ont toujours cherché les voies pour aborder ces sujets dans des termes politiques mieux adaptés.

Enfin apparemment délestée du contrôle étroit de l'Etat et jalouse de ses nouvelles prérogatives la Région voudrait donc pouvoir jouer le même rôle que ses homologues de province, en ignorant cependant qu'elles ont une antériorité de plus de 30 ans, qu'elles n'ont pas une capitale de la force réelle et symbolique de Paris ni huit départements aussi puissants, et que leur identité a généralement eu le temps de s'enraciner sans attiser les conflits avec la capitale régionale comme avec l'Etat encore si proche.

Le rappel de ces différents conflits tend à montrer que la simple grille de lecture politique opposant la gauche et la droite ne rend pas pleinement compte de la réalité encore davantage commandée par l'appartenance territoriale de chaque élu quelque soit son mandat. Cette situation rend plus délicate la gestion du dossier par l'exécutif régional gauche plurielle, parce que la construction de majorités politiques se heurte fréquemment à la force des rivalités territoriales. Cette contradiction a été jusque ces tous derniers mois particulièrement visible s'agissant des relations avec Paris perçu comme un partenaire/acteur incontournable mais surpuissant.

2.4. Paris ville département recherche une nouvelle donne pour rebattre les cartes et surmonter la désarticulation des échelles et la fragmentation institutionnelle

Contrairement à la plupart des autres grandes capitales Paris est encore très nettement délimitée par les frontières administratives définies par Haussmann en 1860 et confortées par la réforme de 1964 qui l'avait érigée en département et séparée de la couronne rassemblée dans l'ancienne Seine " 75 ". Ce découpage communal très visible est ressenti mentalement avec une vigueur rare puisqu'il est physiquement marqué par le boulevard périphérique en cours de réaménagement, le différentiel des densités et des morphologies urbaines, et la forte rupture des prix de l'immobilier avec la plupart des communes riveraines.

Dans ce contexte hérité de l'histoire très longue, après 24 ans seulement d'existence d'une municipalité parisienne élue l'équipe " gauche plurielle " élue en 2001 a voulu capitaliser les bénéfices des nouvelles relations qu'elle a su patiemment nouer depuis cinq ans avec la plupart de ses voisins.

Dans les débats que la ville a suscités en prenant prétexte de l'élaboration simultanée de son PLU, mais qui ont en réalité posé la question de sa relation avec l'agglomération, la ville a toujours visé quatre objectifs:

- ✓ se faire entendre et reconnaître comme un vrai partenaire alors que dans les schémas directeurs précédents la ville était ignorée voire minorée, et qu'elle était restée prudente et plutôt silencieuse protégée par ses limites et garantie par ses richesses,
- ✓ éloigner le spectre redoutable du " Grand Paris " qui continue d'effrayer les autres collectivités, alors qu'en réalité les relations quotidiennes et les complémentarités n'ont jamais été aussi fortes et intenses dans tous les domaines de la vie sociale économique et culturelle,
- ✓ affecter de traiter toutes les autres communes et en particulier ses voisins immédiats de façon parfaitement égale sur le principe de " un = un ", y compris pour elle-même qui n'est ni devant ni au-dessus de quiconque,
- ✓ faire reconnaître l'existence d'une zone urbaine particulière en continuité directe avec Paris et le rôle décisif qu'elle joue au sein de l'agglomération et de la région. Les hésitations sémantiques et cartographiques pour nommer et délimiter ce territoire pourtant assez bien repérable physiquement, marquent bien sa délicate émergence : zone centrale, zone dense, coeur de l'agglomération, petite couronne, communes riveraines...

2.4.1. Le surqissement de la capitale dans le débat ravive le conflit récurrent entre Paris et la Région

Dans les schémas d'aménagement précédents Paris était à peine considéré, tous les enjeux étant concentrés sur l'organisation du développement de la banlieue autour des villes nouvelles et des sites industriels et urbains en reconversion.

Cette fois ci toute une série de facteurs expliquent que la question parisienne aie davantage alimenté les débats :

- ✓ la pugnacité de la capitale qui a mené le débat en prétextant l'élaboration de son PLU, mais qui était soucieuse que le nouveau SDRIF traite franchement la question de son devenir ce qui ne semble toujours pas devoir advenir
- ✓ la réalité de liens toujours plus étroits avec la banlieue notamment illustrés par les échanges quotidiens et croisés d'actifs : 300 000 parisiens travaillent en Banlieue tandis qu'un million de banlieusards travaillent à Paris ce qui pose des questions en terme de transports et d'équilibres fiscaux
- ✓ les indicateurs de crise où tout au moins d'effritement de l'attractivité régionale et d'abord de Paris vis à vis de ses principaux concurrents qui ne sont pas situés de l'autre côté du périphérique où en province mais dans le monde entier
- ✓ l'épuisement des capacités de développement intra muros faute de disponibilités foncières suffisantes et face aux oppositions croissantes d'une fraction de la population hostile à la densification et quelquefois relayée par les élus " verts " locaux porteurs d'une autre approche du développement pourtant contraire aux grandes options défendues au plan régional par d'autres élus verts
- ✓ la notoriété politique du maire de Paris qui se trouve confronté au président de Région et au président du conseil général des Hauts de Seine et par ailleurs ministre.

Fort de son rôle décisif et de sa position centrale Paris a peu à peu convaincu la Région d'aborder autrement la question du devenir de son aire centrale et même d'accepter après des mois de querelles souterraines de traiter de cette question comme une problématique spécifique et prioritaire du nouveau SDRIF.

2.4.2. La " Conférence métropolitaine " en feu de consécration du rôle moteur et sinulier de Paris

Les relations entre Paris et la banlieue sont durablement ambiguës parce qu'elles mêlent une rupture physique morphologique et sociologique profonde inscrite dans le paysage et héritées de l'histoire longue, et une complémentarité fonctionnelle tout aussi évidente dès lors que l'on prend en considération la vie quotidienne réelle de ce système urbain complexe.

Les relations de Paris avec la Région en dépit de l'apparente proximité politique récente et des proclamations publiques ont d'abord été empreintes de méfiance et d'incompréhension chacun pouvant soupçonner l'autre de vouloir le marginaliser.

L'équipe élue en 2001 autour de Bertrand Delanoë en créant une sous direction dédiée aux relations avec la banlieue et en nommant un élu dont ce serait la mission s'est donnée le temps et les moyens de faire plusieurs constats. En engageant systématiquement le dialogue et la coopération bilatérale avec toutes les communes qui le souhaitaient ainsi qu'avec les Départements et la Région la ville a pu observer:

- ✓ la pérennité et la vigueur d'une représentation souvent instrumentalisée de " l'annexion " de 1860 qui avait affecté 13 des 29 communes qui touchaient directement Paris,
- ✓ les limites des coopérations bilatérales et la fragilité de la reconstruction engagée d'une relation plus sereine avec la plupart de ses voisins qui restent encore un peu méfiants à l'égard des initiatives parisiennes et se sont parfois regroupés en communautés pour mieux faire face aux initiatives parisiennes
- ✓ la persistance de la concurrence territoriale et l'émergence de pôles économiques puissants aux portes mêmes de Paris alors que la ville centre souffre de son étouffement dans ses limites étroites et de la valorisation extrême de cet espace exigu
- ✓ l'extension de fait de la centralité parisienne au-delà du périphérique, situation généralement voulue plutôt que subie par les communes d'accueil et rarement combattue par les communes riveraines qui prêchent volontiers pour le polycentrisme avec ou quelquefois contre Paris
- ✓ le risque de perte de compétitivité vis à vis des autres grandes métropoles mondiales et le rôle du dispositif institutionnel dans ce déficit de lisibilité et d'efficacité
- ✓ l'incertitude sur l'étendue de la portion exacte de l'espace régional qui entretient des relations plus étroites avec Paris, d'où le refus de définir un périmètre fermé et le recours à la métaphore de la " zone dense " qui regroupe environ 80 communes comme l'ancien département de la Seine.
- ✓ le décalage entre la représentation politique très éclatée et le fonctionnement systémique beaucoup plus évident du coeur de l'agglomération
- ✓ l'absence dommageable d'un lieu de débat entre les élus du coeur d'agglomération et l'inadéquation de l'instance régionale pour bien jouer ce rôle,

- ✓ l'impératif absolu d'éloigner le spectre du " Grand Paris " comme préalable incontournable avant tout espoir d'engager une nouvelle étape des rapports avec la banlieue, d'où la redécouverte des communes et l'affirmation de leur égalité

Ce diagnostic nuancé justifie d'aller plus loin dans la réflexion et le dépassement des représentations du Paris conquérant. Il explique l'initiative toute récente de créer une " conférence métropolitaine " souple et assez informelle ouverte d'abord aux communes de la zone dense centrale qui désirent coopérer et à tout le moins échanger autour des thématiques qu'elles auront choisi d'aborder.

Cette attitude qui mêlait prudence et innovation était la seule qui a semblé réaliste dans le contexte si sensible de la région parisienne connaissant les oppositions et les méfiances accumulées et l'impossibilité de recourir à une grille de lecture simple qui opposerait la gauche et la droite.

La preuve de cette confusion politique est que

- ✓ les élus UMP ont refusé dans un premier temps d'y participer, mais que les élus UDF ont été plus ouverts et même pour certains les co-organisateur de cette réunion qui s'est tenu début juillet à la mairie UDF de Vanves,
- ✓ les élus socialistes sont assez divisés alors que la Région à direction socialiste a mené la bataille souterraine pour torpiller cette initiative parisienne, d'abord pour tenter de l'empêcher puis pour tenter de la récupérer en la banalisant en tant que conférence régionale liée au processus d'élaboration du SDRIF,
- ✓ les élus communistes sont tout aussi divisés entre ceux qui sont venus assez nombreux, ceux qui ne se sont pas manifesté et ceux qui comme Mr Braouzec au nom de Plaine Commune a récusé le bien fondé et l'utilité de même cette conférence. Il la perçoit comme une autre manière de revenir au Grand Paris et un moyen de marginaliser les nouveaux pôles émergents proches de la capitale qui cherchent à s'émanciper de son influence écrasante,
- ✓ les élus verts, dont la vice présidente de la Région en charge de la révision du SDRIF, semblaient opposés dans un premier temps à cette initiative avant de paraître y adhérer.

A cette diversité dans la participation s'ajoute la diversité dans les attentes : les uns veulent simplement se donner les moyens de discuter dans une configuration inhabituelle alors que d'autres redoutent le consensus mou et voudraient aborder quelques sujets plus chauds tels que la réticence à réaliser des logements sociaux en nombre suffisant, la coordination des politiques de transport, la maîtrise foncière en lien avec la densité et la qualité urbaine, la solidarité et les moyens de freiner le creusement des inégalités sociales et fiscales au-delà de l'équilibre Est /Ouest.

Les plus ambitieux veulent approfondir les questionnements liés à la spécificité du coeur d'agglomération et se donner les moyens de mieux résoudre les problèmes qui s'y posent en pesant de tout leur poids au sein de la Région.

Conclusion : l'amorce d'une prise de conscience ?

jusqu'à quand ce parfait exemple d'imbrication et de désarticulation des pouvoirs peut il encore perdurer ?

A cette question il n'y a pas de réponse claire.

Faute d'outillage institutionnel adapté à la situation si particulière de la région parisienne et faute de volonté politique de modifier cette situation, la forte contradiction entre les intérêts politiques de chaque élu qui maîtrise localement une portion plus ou moins étendue du territoire métropolitain et le fonctionnement beaucoup plus intégré du système urbain fondé sur la mobilité et les échanges ne peut être aisément dépassée.

Cette contradiction que la Région ne parvient pas non plus à surmonter se traduit au quotidien dans la concurrence entre les territoires et la difficulté d'élaborer des politiques vraiment régulatrices et correctrices portées par des majorités politiques claires décidées à faire reculer l'exclusion qui touche des secteurs importants de la population et de vastes territoires.

Face à ces problématiques lourdes quelques élus conscients de cette contradiction se sont employé prudemment mais avec opiniâtreté à surmonter les obstacles et les égoïsmes ce qui laisse espérer que les initiatives les plus récentes produiront des effets bénéfiques dans un délai raisonnable.

Dans cette situation évolutive le lancement réussi de la “ conférence métropolitaine ” et la succession des réunions de travail comme l'ébauche d'une structuration légère de ce nouvel espace de réflexion inaugure peut être une nouvelle étape fondée sur le désir d'un petit noyau d'élus de travailler autrement et de dépasser leurs clivages partisans et territoriaux classiques.