

Université Panthéon-Assas (Paris II)

Droit – Economie – Sciences sociales

LE GRAND PARIS ET LA POLITIQUE DE COOPERATION DE LA VILLE DE PARIS DEPUIS 2001

GENESE ET ENJEUX DU DOSSIER



Mémoire pour le Master recherche

Etudes politiques

Présenté et soutenu publiquement

par

Jeanne CHAUVEL

Directeur de recherches : M. le Professeur Jacques CAILLOSSE

Septembre 2008

Université Panthéon-Assas (Paris II)

Droit – Economie – Sciences sociales

**LE GRAND PARIS ET LA POLITIQUE DE
COOPERATION DE LA VILLE DE PARIS
DEPUIS 2001
GENESE ET ENJEUX DU DOSSIER**

Mémoire pour le Master recherche

Etudes politiques

Présenté et soutenu publiquement

par

Jeanne CHAUVEL

Directeur de recherches : M. le Professeur Jacques CAILLOSSE

Septembre 2008

AVERTISSEMENT

L'Université Panthéon-Assas (Paris II) n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les mémoires de recherche. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Liste des abréviations

ACTEP : Association des Communes du Territoire de l'Est Parisien
AMIF : Association des Maires d'Île-de-France
APUR : Atelier Parisien d'Urbanisme
ATR : Administration des Territoires de la République
CCI : Chambre de Commerce et d'Industrie
CGPME : Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises
CIV : Comité Interministériel des Villes
CNAM : Conservatoire National des Arts et Métiers
DIACT : Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires
DSUCS : Dotation de Solidarité Urbaine et de Cohésion Sociale
EDF : Electricité de France
ENAM : Ecole Nationale d'Administration Municipale
EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
FSRIF : Fonds de Solidarité de la Région Île-de-France
GLA : Greater London Authority
HLM : Habitation à Loyer Modéré
HQE : Haute Qualité Environnementale
IAU IDF : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme Île-de-France
IAURIF : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France
IAURP : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne
LDA : London Development Agency
PADOG : Plan d'Aménagement et d'Organisation Générale
PCF : Parti Communiste Français
PNRU : Programme Nationale pour la Rénovation Urbaine
PS : Parti Socialiste
RER : Réseau Express Régional
SDAURP : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Paris
SDRIF : Schéma Directeur de la Région Île-de-France
SEDIF : Syndicat des Eaux d'Ile de France
SIAAP : Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération parisienne
SIPPEREC : Syndicat Intercommunal de la Périphérie de Paris pour l'Électricité et les Réseaux de Communication
SIVOM : Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SIVU : Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
SNCF : Société nationale des Chemins de fer Français
SRU : Solidarité et Renouvellement Urbain
STIF : Syndicat des Transports d'Île-de-France
STP : Syndicat des Transports parisiens
TPU : Taxe Professionnelle unique
UDF : Union pour la Démocratie Française
UMS : Union des Maires de la Seine
UMP : Union pour un Mouvement Populaire
ZFU : Zone Franche Urbaine
ZUS : Zone Urbaine Sensible

SOMMAIRE

<i>Liste des abréviations</i>	6
<i>SOMMAIRE</i>	7
INTRODUCTION GÉNÉRALE	8
PARTIE I POURQUOI DEBATTRE SUR LE GRAND PARIS AUJOURD’HUI ?	20
CHAPITRE I LES RAISONS CONJONCTURELLES	21
Section 1 Des grandes métropoles en concurrence	21
Section 2 La crise économique des années 1990	23
Section 3 Un événement politique majeur : l’élection de Bertrand Delanoë comme maire de Paris en 2001	24
Section 4 Une prise de conscience des enjeux : la crise des banlieues d’octobre-novembre 2005.....	33
CHAPITRE II LES RAISONS STRUCTURELLES	36
Section 1 Le retard pris en matière d’intercommunalité en Île-de-France	36
Section 2 Le référentiel modernisateur : la quête de l’efficacité organisationnelle	43
Section 3 Un système politico-institutionnel en mutation	44
Section 4 Des outils insuffisants pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques sectorielles.....	49
CHAPITRE III LES ENJEUX SOUS-JACENTS AU DEBAT SUR LE GRAND PARIS	55
Section 1 La politique d’aménagement du territoire	55
Section 2 La solidarité financière.....	63
Section 3 Les enjeux de pouvoir	64
PARTIE II LA CONFERENCE METROPOLITAINE	69
CHAPITRE I LE CADRE DU DEBAT	70
Section 1 Les principes d’organisation	71
Section 2 Les acteurs qui portent l’organisation de la Conférence métropolitaine	76
CHAPITRE II LA MISE EN ŒUVRE DU DEBAT	79
Section 1 Se rencontrer pour avancer ensemble : un apprentissage du dialogue.....	80
Section 2 Une participation plus marquée à gauche.....	82
Section 3 Le rôle de Bertrand Delanoë	93
CHAPITRE III L’OBJET DU DEBAT	96
Section 1 Les sujets abordés dans les sept Conférences métropolitaines	96
Section 2 Les solutions envisagées	98
Section 3 La place des experts au sein des travaux de la Conférence	102
PARTIE III LES EFFETS DE LA POLITIQUE PARISIENNE	106
CHAPITRE I LES EFFETS DU DEBAT SUR LES CONTROVERSEES	107
Section 1 Le rôle de la médiatisation	108
Section 2 Les projets pour l’organisation institutionnelle de l’agglomération	109
CHAPITRE II LES EFFETS DU DEBAT SUR LES MOBILISATIONS D’ACTEURS	117
Section 1 Le rôle de la Région menacé ?	118
Section 2 Un Etat qui prend le dossier en main	120
Section 3 Une participation politique de plus en plus large	125
Section 4 Quelle place pour la société civile ?	127
CONCLUSION	135
ANNEXES.....	137
Liste des personnes rencontrées	137
Points de repère chronologiques depuis 2006.....	138
La métropole parisienne en chiffres.....	139
Le contexte socio-économique de l’Île-de-France	140
Récapitulatif des 30 propositions du rapport Dallier, 8 avril 2008.....	141
<i>BIBLIOGRAPHIE</i>	142
<i>TABLE DES MATIERES</i>	147

Introduction générale

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*¹.” Nous voilà au 21^e siècle et la métropolisation s’accroissant, les phénomènes urbains deviennent un vaste champ d’observation pour le chercheur en sciences humaines. La mondialisation tout autant que la globalisation ont des effets durables sur les villes et leurs banlieues ; le lien entre démocratie et urbanisation est à questionner et le contexte de ces dernières années invite à la réflexion sur l’organisation des grandes métropoles. Les hommes politiques se saisissent des questions de gouvernance² dans un souci de plus grande efficacité de l’action publique. Mais l’enjeu démocratique sous-jacent à ces réorganisations institutionnelles est de taille : puisque les concentrations urbaines sont depuis quelques décennies déjà - et de plus en plus - le territoire qui abrite la majorité de la population nationale, quelles transformations du système politico-institutionnel doivent être réalisées pour adapter le système démocratique aux défis posés par l’urbanisation³ ?

Toutes les grandes métropoles sont confrontées à la nécessité d’adapter leurs institutions aux nouvelles exigences de leur environnement. Dans la capitale du Royaume-Uni a été créée en 2000 une Autorité du Grand Londres⁴, dirigée par un maire élu au suffrage universel direct. En France, le débat sur la gouvernance francilienne ressurgit dans les années 2000 autour des réflexions sur le « Grand Paris ». Nous désignerons par « Grand

¹ DAHL Robert, “The City in the Future of Democracy”, *The American Political Science Review*, décembre 1967, vol. 61, n°4, p. 953-970, p. 964.

² « Le terme de gouvernance renvoie donc également aux fonctions et actions de gouvernement mais sans l’idée d’uniformisation, de rationalité, de standardisation. Le terme de gouvernance urbaine suppose une plus grande diversité dans la manière d’organiser les services, une plus grande flexibilité, une variété des acteurs, voire une transformation des formes que peut prendre la démocratie locale, la prise en compte du citoyen et du consommateur, la complexité des nouvelles formes de citoyenneté. [...] Le concept de gouvernance urbaine permet de reconnaître la fragmentation, l’incohérence et suggère de mettre l’accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l’action publique. Il permet de mieux prendre en compte la capacité stratégique des acteurs, la diversité des processus de légitimation, la dynamique de négociation entre acteurs. » LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », in *Revue Française de Science politique*, 1995, vol. 45/1, p. 60.

³ Le thème de l’ingouvernabilité des grandes métropoles a fait fortune. Mais il montre ses limites. Voir LE GALES Patrick, *art. cit.*, pp. 57-95. & LE GALES Patrick et LORRAIN Dominique (dir.), « Gouverner les très grandes métropoles », in *Revue française d’administration publique*, 2003/3, pp. 305-317.

⁴ La GLA : The Greater London Authority.

Paris » dans ce mémoire le projet d'intercommunalité pour l'agglomération parisienne. Le « Grand Paris » est une expression floue pour désigner un projet tout aussi flou puisqu' elle est utilisée par des acteurs aux projets et aux positions politiques extrêmement divers. Elle représentera ici les réflexions menées sur l'organisation institutionnelle de l'agglomération parisienne⁵, réflexions qui s'enracinent dans un débat Paris-banlieues aux multiples récurrences historiques. Les développements historiques suivants s'appuient largement sur les travaux d'Emmanuel Bellanger, historien, selon qui le « Grand Paris », c'est « *ce qui transcende les conflits identitaires et les replis de clocher* »⁶. Quelle est donc l'histoire de ce Grand Paris ?

Le débat sur le « Grand Paris » est ancien. Il semble ressurgir à des périodes de crise et/ou de profonds bouleversements socio-économiques. Le département de Paris, créé en 1790 durant la Révolution française, est très vite rebaptisé département de la Seine en 1795. Déjà s'affirmait la puissance et la richesse de ce département, en continuité avec le centralisme régalien de l'Ancien Régime et en conformité avec le jacobinisme né de la Révolution française.

Malgré la création en 1817 d'un fonds de péréquation Paris/banlieue⁷, Paris a longtemps fonctionné dans une logique de domination vis-à-vis des petites communes qui la jouxtaient. Elle s'est historiquement agrandie par incorporation successive de ses faubourgs⁸. La loi du 16 juin 1859 annexe 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 :

⁵ L'utilisation de ce terme ne signifie pas pour nous une prise de parti. Bertrand Delanoë préfère le terme « Paris Métropole », expression qui a rallié un certain nombre d'élus. D'autres expressions sont parfois utilisées. L'expression « Grand Paris » est préférée en raison de son ancienneté et de sa diffusion dans l'espace public, les médias l'utilisant largement.

⁶ Cette citation provient d'une intervention d'Emmanuel Bellanger dans le cadre du séminaire public du Ceras, Centre de recherche et d'action sociale, le mardi 13 mai 2008.

Sur le même sujet, voir : BELLANGER Emmanuel, « Le Grand Paris, sa banlieue rouge et ses solidarités intercommunales : les leçons de l'histoire », in LE BART Christian, LEFEVRE Rémi, NEGRIER Emmanuel, REIGNER Hélène, *Compétition politique et politisation des enjeux de l'action publique locale. Où en est-on à la veille des Municipales 2008 ?*, Association française de Science politique (AFSP), 2008 : en ligne sur le site <http://www.pacte.cnrs.fr/spip.php?rubrique95> & BELLANGER Emmanuel, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le 93. De la Seine et de la Seine-et-Oise à la Seine-Saint-Denis : une histoire de l'État au XXe siècle*, La Documentation française, 2005.

⁷ BELLANGER Emmanuel, FOURCAUT Annie, FLONNEAU Mathieu, *Paris/Banlieues. Conflits et solidarités, Historiographie, anthologie, chronologie, 1788-2006*, Paris, Créaphis, 2007, 480 p.

⁸ Ce fonds sera supprimé par Laval en 1943. BELLANGER Emmanuel, « 1943 : la fin de l'octroi », in *Paris/Banlieues. Conflits et solidarités, op. cit.*, p. 257-258.

⁸ OFFNER Jean-Marc, « Avant-Propos », *art. cit.*, p.5.

traitement des ordures, cimetières, hospices, maisons d'arrêt, etc.... Ce comportement de la capitale construit peu à peu l'hostilité des maires de banlieue. Pourtant, un certain nombre de coopérations intercommunales se créent dès la fin du XIX^e siècle⁹. La loi du 22 mars 1890 sur les intercommunalités à vocation unique est à cet égard fondamentale¹⁰. Elle va permettre la mise en place de politiques publiques par des élus locaux ayant marqué leur époque. Henri Sellier¹¹ fonde en 1915 l'Office départemental des Habitations à bon marché de la Seine qui sera une institution déterminante dans les relations Paris/Banlieue. Dès les années 1920 et 1930, de nombreuses instances existent et 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 autour des maires est lancée : grâce à la formation des secrétaires de mairie¹² et à la création d'associations¹³, 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

⁹ 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.

¹⁰ BELLANGER Emmanuel, « Le Grand Paris, sa banlieue rouge et ses solidarités intercommunales : les leçons de l'histoire », *art. cit.* & BELLANGER Emmanuel, « La ville en partage : les "savoir-administrer" dans la conduite des affaires municipales et intercommunales en banlieue parisienne - années 1880-1950 - », in *Revue d'histoire des sciences humaines*, dossier : "Discipliner la ville. L'émergence des savoirs urbains (XVIIe-XXe siècle)", n° 12, 2005, pp. 79-95.

¹¹ 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.

Voir BELLANGER Emmanuel, « Henri Sellier, un artisan infatigable de l'action publique locale », in *Paris Banlieues. Conflits et solidarités*, *op. cit.*, pp. 205-207.

¹² Plusieurs écoles d'enseignement professionnel, qui formeront notamment des générations de secrétaires de mairie, ont été créées :

- Ecole des Hautes Etudes Urbaines qui devient l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris en 1924,

- ENAM (Ecole Nationale d'Administration Municipale) en 1922 (par Henri Sellier)

Voir BELLANGER Emmanuel, « Des secrétaires généraux, des maires et une tutelle en terre politique », *Revue française d'administration publique*, ENA, dossier « Administrer la IV^e République », n°108, 2003 [mars 2004], pp. 577-591 ; BELLANGER Emmanuel, « L'École nationale d'administration municipale : Des "sans-grade" devenus secrétaires généraux », *Politix*, 53, mars 2001, pp. 145-171.

¹³ 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.

Voir BELLANGER Emmanuel, « Les secrétaires généraux des communes de la Seine-Banlieue. Contours d'une identité professionnelle (XIXe-XXe siècles) », in DUMONS Bruno, POLLET Gilles (dir.), *Administrer la ville en Europe (XIXe-XXe siècles)*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp. 17-46.

ouvrage sur l'avenir du Grand Paris¹⁴, 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. La période d'entre-deux-guerres constitue en effet un moment déterminant dans l'organisation institutionnelle et politique de l'agglomération parisienne.

Le dossier du Grand Paris a été réactualisé ensuite dans les années 1960 après la création de syndicats mixtes en 1955, des SIVOM et des districts en 1959. La loi du 10 juillet 1964 constitue une réforme radicale : en supprimant le département de la Seine, elle réorganise complètement le territoire administratif de l'agglomération. La création des sept départements distincts¹⁵ (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 avec de nouvelles frontières qui viendront compliquer la mise en œuvre des politiques publiques. Emmanuel Bellanger parle d'un « *nouvel âge des relations Paris/banlieue* », avec la construction progressive d'identités départementales distinctes¹⁶. A la logique « mutualiste » qui prévalait dans l'action publique locale jusque là, va se substituer peu à peu une logique « séparatiste ». A l'origine de cette réforme, on trouve tout un courant de pensée puissant à cette époque, bien représenté par l'ouvrage de Jean-François Gravier, *Paris ou le désert français* (Flammarion, 1947). La réforme de 1964 et l'action de Paul Delouvrier, délégué général du District de la Région de Paris de 1961 à 1969¹⁷, vont dans le sens de cette analyse selon laquelle la croissance de Paris freinait 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 la première force politique de l'agglomération parisienne à cette époque¹⁸.

¹⁴ GUERARD Albert, *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*, préface de Paul Bouju, préfet de la Seine, Paris, Payot, 1929, 366 p.

¹⁵ 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.

¹⁶ BELLANGER Emmanuel, « Le monde des élites municipales du Grand Paris à l'épreuve du morcellement intercommunal et de la gouvernance métropolitaine (des années 1920 à nos jours) », Journée d'études *Aux origines de la gouvernance métropolitaine et du Grand Paris. Les banlieues et Paris ou l'invention de nouvelles politiques publiques*, Centre d'histoire sociale du XXe siècle de l'Université de Paris I, Sénat, 3 décembre 2007.

¹⁷ Paul Delouvrier a notamment été à l'origine de la construction des villes nouvelles.

¹⁸ D'après les propos d'Emmanuel Bellanger, intervention au séminaire du Ceras. Voir : BELLANGER Emmanuel, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le 93*, op. cit.

Dans les années 1980, le dossier réapparaît de manière épisodique mais largement confidentielle. Une thèse d'État en géographie est consacrée au Grand Paris, celle de Michel Carmona¹⁹. Dans le registre architectural, 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 étant de faire « *de la topolitique, 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*²⁰ ». Quelques années plus tard, Jacques Chirac propose la création d'un district urbain en 1987 et Michel Rocard suggère la formation d'une structure intercommunale entre Paris et les communes limitrophes : aucune suite ne sera donnée à ces projets²¹.

C'est à partir de l'élection de Bertrand Delanoë comme maire de Paris en 2001 qu'une nouvelle politique de coopération entre Paris et les communes limitrophes va être mise en place. Après des décennies d'arrogance et d'ignorance de la part de Paris, aux dires de nombreux élus, cette main tendue de la capitale à ses voisins traduit un changement notable d'attitude : les blessures issues des politiques antérieures vont devoir être pansées et la confiance demande d'être peu à peu rétablie dans l'intérêt de tous. L'urgence d'une prise en main résolue d'un certain nombre de problèmes (développement économique, logement, transports, etc.) se fait en effet sentir en ce début de 21^e siècle et les institutions actuelles semblent incapables d'y répondre. De par son importance économique, démographique, institutionnelle, la métropole parisienne a un statut spécifique en France. Pour prendre la mesure des enjeux présents au cœur du dossier du Grand Paris, quelques données statistiques sont utiles : elles permettront de préciser les termes d'aménagement du territoire et de gouvernance²² utilisés dans ce mémoire.

La définition des concepts est particulièrement cruciale dans la mesure où le débat sur le Grand Paris repose de manière formelle sur des enjeux politiques et techniques (politiques publiques économiques, du logement, environnementaux, des déplacements ...). La définition que l'on donnera à tel ou tel terme servira alors de base à la réflexion

¹⁹ CARMONA Michel, *Le Grand Paris : l'évolution de l'idée d'aménagement de la région parisienne*, Université de Paris 4, thèse en géographie, 1981.

²⁰ Citation de Roland Castro issue de l'article de Claude PERNES, « Comment Paris devint grand. Les élus locaux doivent être associés à l'évolution de l'agglomération », *Libération*, jeudi 16 août 2007.

²¹ Voir PERNES Claude, « Comment Paris devint grand », in *Libération*, édition du jeudi 16 août 2007.

²² Voir notamment les articles suivants : LE GALES Patrick (dir.), « Gouvernement et gouvernances des territoires », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 922, mars 2006. & LORRAIN Dominique, « Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche », in *Pôle Sud*, 2000, vol. 13, n°1, pp. 27-40.

théorique avec un choix déjà opéré entre plusieurs façons de concevoir le réel, c'est-à-dire le territoire dans ce cas précis. Et ce travail de définition est ardu tant les termes semblent polysémiques.

Le débat sur le Grand Paris mobilise des notions telles que le « territoire pertinent », la « métropole », l'« agglomération », la « zone dense ». Dans la façon d'envisager l'action publique, son institutionnalisation, sa mise en œuvre, il est important d'identifier l'objet premier : le territoire. Et le premier terme qui peut qualifier l'objet du débat sur le Grand Paris est celui de métropole.

Dans leur dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement²³, Françoise Choay et Pierre Merlin ne donnent pas de définition de la « métropole » mais seulement de la « métropole régionale » à savoir une « *ville maîtresse ou capitale d'un espace régional* ». La question de l'identification du seuil à dépasser pour qu'une ville devienne une métropole se pose : « *le débat scientifique autour du seuil à partir duquel la ville se transforme en métropole n'est toujours pas tranché, et ne le sera certainement jamais*²⁴ ». Les frontières institutionnelles, les seuils démographiques ou le niveau territorial ne suffisent pas à eux seuls à définir une métropole. Selon Bernard Jouve, les approches économique et socio-politique permettent de mieux délimiter cet objet de recherche : « *les métropoles constituent les territoires les plus directement affectés par les transformations économiques qui accompagnent la globalisation* », et « *il s'agit des territoires, aux limites géographiques et institutionnelles très floues, où s'opère la transformation des mécanismes d'agrégation et de différenciation sociale et politique*²⁵ ». La métropole est donc l'espace à la fois matériel et immatériel de remise en cause des institutions socio-politiques d'un État et plus précisément de deux d'entre elles : la primauté des élus politiques et la citoyenneté sur un registre universaliste, avec toutes les limites que cette remise en cause comporte. « *Ce sont les processus de transformation du rapport entre la société civile et la sphère du politique qui définissent les métropoles*²⁶ ». En tout état de cause, quel que soit l'angle d'approche de la définition, Paris et sa région constituent bien une métropole. Avec Londres, New York et Tokyo, elle fait même partie des quatre métropoles de taille mondiale selon le délégué à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (DIACT), et le directeur de la

²³ CHOAY Françoise, MERLIN Pierre (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 2005, 963 p.

²⁴ JOUVE Bernard, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », in *Revue Française de Science Politique*, n°55 2005/2, p. 319.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ JOUVE Bernard, *art. cit.*, p. 320.

London Development Agency (LDA)²⁷. Cette particularité parisienne laisse envisager des problématiques bien spécifiques que les pouvoirs publics ont à identifier puis à inscrire à leur agenda politique. Le phénomène de métropolisation croissante interroge aussi la capacité de l'État à adapter les institutions aux exigences nouvelles qu'il crée.

Au-delà de la qualification de Paris comme métropole qui ne pose pas problème, la question des limites du territoire pertinent à considérer pour mettre en œuvre des politiques de coopération est au cœur du débat sur le Grand Paris. Du Paris intra-muros jusqu'aux limites de la Région Île-de-France et même à celles du bassin parisien²⁸, 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 pertinent allie fonctionnalité et recherche d'efficacité dans la gestion de l'action publique. Mais à cet égard, les territoires pertinents sont spécifiques à chaque politique publique (déplacements et transports, industrielle, économique, etc.). Ils correspondent alors aux territoires fonctionnels et se superposent au sein de l'agglomération.

L'agglomération, « *un ensemble constitué par une ville et ses banlieues* »²⁹, est elle aussi une notion aux délimitations imprécises. Une chose est sûre : son étendue, tout comme celle de la métropole, tend à s'agrandir du fait du phénomène continu d'urbanisation, avec un impact sur la culture, la vie publique et la politique de nombreux pays comme l'analyse Bernard Jouve. Selon l'Insee, l'agglomération constitue une « unité urbaine », c'est-à-dire un ensemble bâti continu (les bâtiments étant séparés par une distance inférieure à 200 mètres) : l'agglomération parisienne inclut ainsi 396 communes qui totalisent 9 644 507 habitants en 1999, de Melun à Mantes-la-Jolie. Par comparaison, la Région Ile-de France comprend 1281 communes pour un total de 11 130 000 habitants en 2003³⁰. Lors de la révision du Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) à partir de 2004, une confrontation importante a eu lieu sur la notion de « zone dense ». Correspond-elle à

²⁷ Information issue de l'introduction du rapport Dallier : DALLIER Philippe, sénateur, rapport d'Information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris, Annexe au Procès-verbal de la séance du 8 avril 2008, p. 2.

²⁸ Sur son site internet, le Conseil Régional d'Île-de-France indique que le Bassin parisien a pour limites les massifs anciens des Ardennes, les Vosges, le Morvan, le nord du Massif central et la Bretagne.

²⁹ CHOAY Françoise, MERLIN Pierre (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 2005, 963 p.

³⁰ Insee, données RGP 1999.

l'agglomération ? Sa prise en considération est-elle pertinente ? Pierre Mansat³¹, adjoint au maire de Paris chargé des relations avec les collectivités territoriales depuis 2001, revient sur ce débat :

« Le premier projet du SDRIF ne mentionnait pas le « cœur de la fleur », la zone dense. Delanoë a dit que ce n'était pas possible. Il y a donc eu une bataille. Des ateliers territoriaux organisés³², un seul a porté sur la zone dense, à Bobigny, alors que les autres thèmes avaient deux ateliers. Il y a eu un affrontement assez dense avec Braouezec³³ sur ce sujet. Ensuite, Paris avait carrément disparu des cartes.³⁴ »

Après une contribution sur la « Zone dense » de la ville de Paris de 2005, la notion a été introduite dans le projet de SDRIF et est désormais considérée comme un des fondements des réflexions sur le Grand Paris et le SDRIF. La zone dense est le lieu où les flux humains, économiques, sont les plus importants au regard de sa densité.

Cet exemple est l'occasion d'identifier brièvement les lignes de fracture politiques qui se dessinent sur le dossier du Grand Paris. Bertrand Delanoë à la Ville de Paris et Jean-Paul Huchon à la Région, tous deux membres du PS, n'ont pas la même vision du territoire – la question de la zone dense que nous venons de mentionner le montre bien – et des solutions à mettre en œuvre pour améliorer la situation en Île-de-France. Pierre Mansat et Patrick Braouezec appartiennent tous deux au PCF : là encore, leur position institutionnelle les oppose, Braouezec défendant, à l'encontre de la politique parisienne, la polycentralité. D'où les « affrontements » mentionnés par Pierre Mansat. Enfin, au sein de l'UMP, l'indifférence marquée pendant quelques années envers la politique de la ville de Paris et les travaux de révision du SDRIF – qui s'est manifestée par la politique de la chaise vide lors de la Conférence métropolitaine – , n'a pas empêché certains élus de s'intéresser au dossier du Grand Paris.

Au-delà des débats strictement sémantiques, on voit bien les enjeux sous-jacents en termes d'action publique, territoire et action publique étant intimement liés³⁵ : la

³¹ Pierre Mansat est adjoint au maire de Paris en charge des relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France depuis 2001. Il a été reconduit dans cette fonction en mars 2008. Il est élu PCF du 20^e arrondissement de Paris. Nous l'avons rencontré à deux reprises, le 16 janvier et le 28 avril 2008.

³² Les ateliers de réflexion ont été organisés par la Ville de Paris dès 2001 et réunissaient des maires.

³³ Patrick Braouezec est le président de la communauté d'agglomération Plaine Commune (93) depuis 2004. Il a été maire de Saint-Denis (93) entre 1991 et 2004.

³⁴ Entretien du lundi 28 avril avec Pierre Mansat.

³⁵ Pour comprendre le lien entre territoire et action publique, on peut reprendre, avec les auteurs de l'article cité ci après, le concept de configuration de Norbert Elias (« une figure globale correspondant à des situations concrètes d'échange social où dominant des logiques d'interdépendance »). Les configurations territoriales résultent de trois conceptions du territoire, « de l'électif (la circonscription

territorialisation de l'action publique n'est plus seulement une recherche de fonctionnalité et d'efficacité mais « *un des éléments essentiels de transformation de la régulation politique des sociétés occidentales*³⁶ ». Un accord sur les notions, dérisoire en apparence au regard des problèmes majeurs de la métropole, prend ici tout son sens : il est un préalable à l'identification de ces problèmes et au débat sur les solutions à y apporter. Et sur cette complexité des définitions géographiques se greffe la complexité de l'organisation institutionnelle de la métropole parisienne parfois caractérisée de « millefeuille institutionnel ».

Le débat sur le Grand Paris implique au niveau politique les élus de Paris, les maires des communes principalement dans la première couronne (qui correspond aux limites du 92, 93 et 94), les élus des Conseils généraux (91, 92, 93, 94, 95, 77 et 78), les élus du Conseil Régional. Il mobilise aussi les adjoints de ces élus, les personnels administratifs et techniques concernés par le débat. Les structures de coopération intercommunale sont également présentes sur le territoire francilien : communautés de communes et communautés d'agglomération se sont créées en plus des multiples syndicats de coopération existants depuis longtemps. Enfin, l'État a un poids déterminant dans la métropole parisienne : Paris est le siège de la puissance régaliennne et la région a une importance stratégique pour le pouvoir central.

Cette situation centrale de Paris ajoute à la complexité accrue de la gouvernance : les conflits partisans, avivés récemment on l'a rappelé, jouent un rôle particulièrement fort dans les tentatives de contrôle du territoire francilien. La réforme de 1964 a été perçue comme une tentative du pouvoir gaulliste d'affaiblir la « banlieue rouge » c'est-à-dire cette couronne de mairies communistes qui ceinturait Paris, et qui l'entoure encore aujourd'hui dans une moindre mesure. De même, les déclarations du président de la République en 2007 et 2008 sur l'avenir de la métropole ont été entendues comme participant de cette même volonté d'établir un rapport de forces plus favorable à son parti. Si elle explique certains comportements politiques, l'analyse partisane ne dit pourtant pas tout : les conflits sont, dans le cadre du débat sur le Grand Paris, largement

électorale), au gestionnaire (la mise en œuvre de l'action publique locale) en passant par l'identitaire (la culture locale) ».

Voir GENIEYS William, NEGRIER Emmanuel, SMITH Andy, BARAIZE François, FAURE Alain, « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », in *Pôle Sud*, 2000, vol. 13, n°1, pp. 103-119.

³⁶ JOUVE Bernard, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *art. cit.*, p. 332.

intra-partisans. Les appartenances institutionnelles jouent à cet égard un rôle déterminant : que l'on soit élu de Paris ou élu régional, maire ou conseiller général, la vision que l'on a du territoire et de la façon de l'organiser n'est pas forcément la même. Il reste que tous ont à cœur de résoudre les problèmes qui compliquent la vie de millions de franciliens, au-delà des calculs politiques. Consciente des enjeux pour l'avenir de la métropole parisienne et de la nécessité de travailler en collaboration, la Ville de Paris change son attitude en 2001.

Héritant alors de relations difficiles avec ses communes limitrophes, la Ville de Paris décide en effet d'engager une nouvelle politique de coopération avec ses voisins et ce, dans l'intérêt de tous et en premier lieu des habitants de l'agglomération. Elle s'attache à renouer le dialogue et en 2006, en partenariat avec la Région Île-de-France et sur invitation de plusieurs maires, elle organise la première Conférence métropolitaine. La Conférence métropolitaine est un espace de débat informel réunissant sur la base du volontariat les maires des communes de l'agglomération parisienne : elle se veut une instance avec et pour les maires en premier lieu. Elle rassemble également des élus locaux (conseils généraux et conseil régional) ainsi que du personnel administratif des différentes institutions. Sept conférences ont été organisées entre juillet 2006 et décembre 2007 : elles ont porté sur des préoccupations majeures pour les élus comme pour les habitants (déplacements, logement, développement économique et gouvernance). Qualifier la Conférence de « métropolitaine » montre la volonté d'envisager les questions dans le cadre de la métropole et ce de manière concertée et non plus unilatérale : cette dénomination ne s'est pas faite sans résistances car « *lors de la mise en place de la Conférence métropolitaine, le mot « métropolitain » était jugé trop technocratique*³⁷ ».

Dans le contexte complexe de l'Île-de-France et au regard des enjeux pour son avenir, la Conférence métropolitaine, le premier espace de débat à s'être mis en place sur le sujet du Grand Paris, est donc un objet d'étude particulièrement intéressant si l'on veut

³⁷ MANSAT Pierre, « Au cœur de la proche couronne », in *Projet*, Hors série « Réinventer la ville. La Plaine-Saint-Denis », avril 2008, p. 46. Pierre Mansat explique également lors de l'entretien du 16 janvier 2008 : *C'est incroyable, mais il n'y a pas de culture métropolitaine. Quand on a mis en place la conférence métropolitaine, même le terme « métropolitain », qui n'est pourtant pas une expression barbare, technocratique, il y en a dans le monde entier (Nantes, Saint Nazaire et d'autres villes étrangères qui l'utilisent depuis longtemps), des réactions d'hommes politiques, des élus très importants, très très importants même puisqu'ils sont ministres maintenant, ont pu dire : « mais qu'est ce que c'est que cette barbarie, on ne comprend pas le mot ».*

comprendre comment le problème³⁸ a émergé. En effet, relativement confidentiel au début des années 2000, la question du Grand Paris a pris de plus en plus d'importance dans l'espace public. La création le 13 mars 2008 d'un secrétariat d'État au développement de la région capitale fait entrer le dossier du Grand Paris à l'agenda politique gouvernemental³⁹ et donne une autre stature au débat. La volonté du Président de la République de peser dans les choix concernant l'organisation institutionnelle de la région capitale accélère l'élaboration d'un calendrier devant amener à une décision. Il est aussi intéressant d'étudier le rôle de la Ville de Paris dans cette institutionnalisation du débat, et plus précisément celui de Bertrand Delanoë dans l'emballement politique et médiatique autour de ce dossier. L'objectif du mémoire est d'étudier la genèse de cette question du Grand Paris, c'est-à-dire de « *démonter les mécanismes concrets qui déterminent l'inscription de ce problème sur l'agenda du décideur*⁴⁰ ».

Pour ce faire, les sept Conférences métropolitaines constituent un objet d'étude particulièrement révélateur. Entre juillet 2006 et décembre 2007, on peut voir l'évolution des propositions des élus, celle des rapports de force, celle de la place de ce dossier dans l'espace public. A partir d'une série d'entretiens avec des maires participant à la Conférence métropolitaine et à travers l'analyse des verbatims des Conférences métropolitaines, on peut tenter de reconstruire le processus préparant à une hypothétique décision sur le Grand Paris. L'actualité de ce dossier brûlant est alors autant une richesse qu'une difficulté dans la tentative de compréhension de l'action publique. En raison de la quantité, voire du foisonnement d'informations sur le débat, sur les problèmes de fond et sur les divers projets proposés, la difficulté a été de sélectionner les documents pertinents. La posture épistémologique adoptée pour cette recherche est l'explication des enjeux du dossier pour permettre ensuite la compréhension : au vu de la complexité et de la multiplicité des questions que ce dernier invoque, il s'agit avant tout d'un travail d'exploration. Une place importante est donnée à la parole de certains élus que nous avons pu rencontrer en entretien. Cette

³⁸ « *Il y a problème quand les acteurs sociaux perçoivent des écarts entre ce qui est, ce qui pourrait être ou ce qui devrait être. Cette découverte d'un problème s'accompagne de procédures d'étiquetage qui le qualifient comme relevant de la sphère de compétences des autorités publiques* » : PADIOLEAU J. -G., *L'État au concret*, PUF, 1982, p. 25.

³⁹ Philippe Garraud explique en ces termes de processus de mise sur agenda : « *En amont des processus décisionnels, ce qu'il est convenu d'appeler la « mise sur agenda » conditionne l'activité concrète et quotidienne des gouvernements, puisque l'agenda politique définit et structure des champs de décision et d'action* ». Voir GARRAUD Philippe, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », in *L'année sociologique*, 1990, vol.40, pp. 17-41.

⁴⁰ MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, Coll. « Que sais-je ? », 2006, p. 29.

parole est restituée brute, sans analyse de discours, et doit servir l'explication des enjeux⁴¹.

En suivant un plan séquentiel qui ne cache pas la complexité du processus d'institutionnalisation du Grand Paris, nous tenterons de comprendre comment le problème posé par le Grand Paris a émergé pour aboutir à sa mise sur agenda : nous étudions ainsi les deux premières phases de la construction d'une politique publique institutionnelle⁴², construction dont l'issue demeure bien évidemment ouverte. Il s'agit tout d'abord de saisir pourquoi le dossier sur le Grand Paris est devenu une préoccupation majeure des élus dans les années 2000. La question de la mise en place des politiques publiques au niveau francilien et de l'organisation institutionnelle a, on l'a vu, été de manière récurrente une préoccupation des pouvoirs publics. Quelles sont les raisons de son apparition dans l'espace public dans les années 2000 qui ont conduit à son inscription à l'agenda politique ?

Revenir sur ces conditions d'apparition demande en second lieu de mesurer l'importance de la Conférence métropolitaine comme espace de débat. Bertrand Delanoë est-il celui qui a permis l'inscription du dossier sur l'agenda politique gouvernemental ? Joue-t-il le rôle du leader de cette politique de coopération nécessaire à un avancement de la réflexion ?

Enfin, on étudiera les effets de la politique menée par la Ville de Paris à travers la Conférence métropolitaine. Au premier semestre 2008, une accélération de la prise en main du dossier s'est fait sentir notamment du fait des déclarations émanant de l'Élysée. Comment les différents acteurs du débat se sont-ils positionnés ? L'étude du système d'acteurs conduira à une mise en perspective des positions en concurrence pour l'avenir de la métropole parisienne et le bien-être de millions de franciliens.

⁴¹ Les entretiens n'ont pas fait l'objet d'une analyse scientifique, au vu de leur nombre réduit. Sur des sujets déjà explorés en science politique, comme celui de la gouvernance urbaine, la parole recueillie sert en quelque sorte de témoignage, ouvrant des pistes d'explication à partir du lieu, territorial, institutionnel et politique où se trouve l'élus rencontré.

⁴² Une politique publique institutionnelle, ou constitutive, au sens de Jean-Louis Quermonne, est une politique dont la mise en œuvre a des effets sur les institutions étatiques ou sociétales. Elle s'oppose ainsi aux politiques publiques substantielles.

PARTIE I POURQUOI DEBATTRE SUR LE GRAND PARIS AUJOURD'HUI ?

La question de l'organisation politico-administrative de Paris et ses alentours n'est pas nouvelle, nous l'avons vu dans l'introduction. Aujourd'hui, tous les échelons administratifs et politiques se saisissent de la question, des maires (à l'initiative de la Ville de Paris dès 2001) au président de la république (dès juin 2007). La question de l'organisation politico-administrative dans l'agglomération parisienne ne constitue cependant qu'une partie du débat sur le Grand Paris : plus largement, la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles telles que le développement économique, le logement, l'environnement, les déplacements, interroge l'efficacité des dispositifs de conduite de l'action publique. Ce débat porte donc sur des problèmes politiques identifiés comme tels par différents acteurs politiques et administratifs, des élus locaux à l'Etat. Un problème politique est un construit social : « *sa configuration dépendra de multiples facteurs propres à la société et au système politique concerné*⁴³ ». Il faut alors s'attacher à comprendre pourquoi et comment ce problème du Grand Paris est apparu dans l'espace public depuis 2006 plus spécifiquement. Quelles sont les facteurs de cette apparition de la question du Grand Paris dans l'espace public en 2006 ?

En effet, ce débat ressurgit toujours lors de périodes de profonde mutation, lors de périodes critiques au niveau économique. Les raisons qui ont conduit à considérer qu'il fallait prendre en main la question de la coopération entre élus dans l'agglomération parisienne nous apparaissent à la fois d'ordre conjoncturel (Chapitre I) et d'ordre structurel (Chapitre II). Ces raisons mettent en lumière les enjeux particulièrement importants autour du débat sur le Grand Paris (Chapitre III).

⁴³ MULLER Pierre, *Les politiques publiques, op. cit.*, p. 29.

Chapitre I Les raisons conjoncturelles

Certains facteurs d'ordre conjoncturels ont eu un impact sur la façon dont sont envisagées l'organisation politico-institutionnelle dans l'agglomération parisienne et la conduite de l'action publique. Ces phénomènes économiques, politiques et sociaux ont conduit à repenser l'organisation et la mise en œuvre concrète de politiques publiques sectorielles en difficulté. Un effet d'escalade des problèmes a pu se faire sentir, un problème se surajoutant au problème précédent dont les effets sont parfois durables : la compétition entre les grandes villes dès les années 1970 (Section 1), la crise économique des années 1990 qui a eu des conséquences importantes sur le développement économique francilien (Section 2), le contexte politique avec l'arrivée de Bertrand Delanoë à la tête de la mairie de Paris en 2001 (Section 3), et enfin la crise des banlieues à l'automne 2005 (Section 4) sont des facteurs de la prise de conscience par les élus d'un changement à effectuer dans l'organisation politico-institutionnelle et la façon de conduire et concevoir l'action publique.

Section 1 Des grandes métropoles en concurrence

La « *montée en puissance des villes* » telle que l'a analysée Dominique Lorrain s'est traduite par « *l'émergence d'un pouvoir d'agglomération et le transfert d'expertise et de ressources de l'État vers les grandes métropoles depuis les années 1960*⁴⁴ ». De la compétition entre États, on passe dès lors à une situation de concurrence accrue entre métropoles. Cela génère des tensions mais provoque aussi de l'émulation pour toujours améliorer la situation (§ 1). Des études ont révélé que toutes les métropoles, malgré leurs problématiques communes, ont chacune une organisation politico-institutionnelle spécifique (§ 2).

§ 1 Le contexte

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

⁴⁴ Voir les travaux de Sylvie Biarez cités dans LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », in *Revue Française de Science politique*, 1995, vol. 45/1, pp. 57-95.

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 parisienne⁴⁵ ». Le cas des Jeux Olympiques a été un révélateur de cette concurrence. Londres et Paris étaient au coude à coude pour l'organisation des Jeux de 2012 : Londres l'a emporté et Paris n'a cessé dès lors de se questionner sur les raisons de cet échec économique, social, et surtout symbolique.

§ 2 *Les exemples d'autres métropoles : « un modèle introuvable⁴⁶ »*

Différents experts des métropoles-capitales ont montré que l'organisation institutionnelle était propre à chaque situation et qu'il n'existait pas de solution clé en main pour une organisation efficace. La solution est à inventer pour chaque métropole. La quasi-totalité des métropoles bénéficie d'un statut institutionnel dérogatoire. Dans une étude réalisée pour la Ville de Paris et présentée lors d'une Conférence métropolitaine⁴⁷, Christian Lefèvre montre que chaque métropole est confrontée à des problématiques semblables (A) mais que les solutions adoptées pour mieux conduire l'action publique sont spécifiques à chaque configuration politico-institutionnelle (B).

A) Des problématiques communes à toutes les grandes métropoles

Christian Lefèvre a travaillé sur les villes de Barcelone, Berlin, Lisbonne, Londres, Madrid, Manchester, Milan, Montréal, Rome, Stuttgart, et Toronto. Sur ces onze villes, cinq sont des métropoles-capitales : la comparaison des solutions adoptées pour la conduite de l'action publique dans ces cinq villes et à Paris est particulièrement intéressante car les capitales partagent certaines particularités liées à

⁴⁵ OFFNER Jean-Marc, « Avant-Propos », *art. cit.*, p. 7.

⁴⁶ Expression utilisée dans le rapport PLANCHOU du Conseil Régional d'Île-de-France, 31 mars 2008, p. 9.

⁴⁷ LEFEVRE Christian, *Paris et les grandes agglomérations occidentales : comparaison des modèles de gouvernance*, étude réalisée pour la Mairie de Paris, novembre 2004.

leur statut de capitale. La crise du logement, la ségrégation sociale, les problèmes environnementaux, la gestion des déplacements, l'attractivité internationale, sont des questions auxquelles tous les élus de ces villes sont confrontés.

La spécificité parisienne est sa densité et la petitesse du territoire de sa ville centre : la superficie de Paris est de 105 km² contre 889 km² pour Berlin ou encore 1 579 km² pour Londres. Cela implique une gestion publique adaptée et une intégration à l'environnement extérieur plus conséquente.

B) Des solutions multiples pour répondre à ces problèmes

Dans la plupart des métropoles, des coopérations se mettent 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 Development Agency ou encore la New York Public Benefit Corporation. L'État reste partout un acteur central : il participe aux structures de coopération publique, il légifère et finance une partie des projets. A Londres, le Government Office for London joue ce rôle, à New York c'est l'Empire State Development Corporation.

Section 2 La crise économique des années 1990

Dans les années 1990, un ralentissement économique se fait sentir. Il provient de plusieurs causes, identifiées dans le rapport Planchou⁴⁸. Tout d'abord, on assiste à une stagnation économique de l'Île-de-France avec un taux de chômage en hausse et une crise immobilière qui s'accroît. La croissance moyenne dans la Région est de 2,4%/an (1995-2002), rappelle le projet de SDRIF de novembre 2006. Et cette croissance est largement inférieure à celle des autres métropoles : 8 % pour Londres, 3,9 % pour Istanbul, 3,7 % pour Madrid, 6,8 % pour Séoul. La question de l'emploi est également préoccupante en Île-de-France : la Région a perdu 35 000 emplois entre 1990 et 1999 alors que la province en a gagné 746 000. Depuis 2000, l'emploi

⁴⁸ Rapport PLANCHOU du Conseil Régional d'Île-de-France, 31 mars 2008, pp. 5-6.

public comme l'emploi privé ne se redressent pas, encore moins à Paris⁴⁹. Le taux de chômage dans la région tend à rattraper le taux national.

L'économie francilienne est bouleversée par l'entrée dans la société de l'information et la poursuite de la désindustrialisation en Île-de-France : des zones industrielles comme la Plaine-Saint-Denis subissent de plein fouet ces mutations sans trouver de solutions alternatives dans les premiers temps.

Les fractures territoriales entre les territoires très riches et les territoires très pauvres s'accroissent également : ces fractures empêchent un développement économique harmonieux et équilibré entre les différents secteurs. Ce point fera l'objet d'un développement ultérieur.

Enfin, on prend conscience de l'importance du développement durable : la lutte contre les effets négatifs de l'utilisation des énergies fossiles notamment implique des choix qui ne sont pas les plus économiques. Le développement durable devient une préoccupation majeure des élus dès la fin des années 1990 mais surtout au tournant du siècle. Il nécessite des choix politiques qui peuvent ralentir la croissance dans un premier temps.

Les communes parisiennes ont tenté de surmonter cette crise économique avec des politiques de développement innovantes. Pierre Mansat explique que « *les villes de première couronne se montrent fières de leur développement mais, comme le souligne Laurent Davezies, elles n'ont pas retrouvé les emplois des années 1970, sauf quelques unes comme Issy-les-Moulineaux*⁵⁰ ».

Section 3 Un événement politique majeur : l'élection de Bertrand Delanoë comme maire de Paris en 2001

Le contexte politique joue un rôle déterminant dans la prise en charge de ce dossier du Grand Paris par les élus : la « structure des opportunités politiques » - telle que l'a théorisée Charles Tilly - a permis à certains acteurs politiques de faire émerger cette question du Grand Paris dans l'espace politique puis médiatique. Sur la question de la coopération, le basculement de logique en 2001 est assez saisissant. Entre 1977,

⁴⁹ Voir pour de plus amples développements l'article de Laurent DAVEZIES, « Croissance sans développement en Île-de-France », 20 avril 2007, à lire sur : <http://www-ohp.univ-paris1.fr/Textes/Davezies.pdf>.

⁵⁰ MANSAT Pierre, « Au cœur de la proche couronne », in *Projet*, art. cit., p. 44.

date à laquelle un maire de Paris a été élu, et 2001, les relations entre Paris et ses voisins ont été plutôt inexistantes⁵¹ et le climat d'indifférence mutuelle a été aggravé par le comportement de la Ville de Paris, qualifié d'arrogant par plusieurs élus⁵². Après son élection en 2001, la situation dont hérite Bertrand Delanoë sur le plan des relations avec les collectivités locales voisines est donc plutôt mauvaise. Il s'attache alors à créer des relations avec les villes voisines en mettant en place une politique de coopération. Cette nouvelle orientation est portée par le travail d'un élu du 20^{ème}, Pierre Mansat, et de son équipe (§1). Elle va s'incarner dans la mise en place de coopérations bilatérales dans un premier temps (§2), puis de la Conférence métropolitaine dans un deuxième temps (§3).

§ 1 Le rôle déterminant de Pierre Mansat

Pierre Mansat, élu communiste du 20^{ème} arrondissement de Paris, a eu l'initiative d'une politique de coopération avec les communes voisines. La création d'une délégation aux relations avec les collectivités territoriales après l'élection de Bertrand Delanoë en 2001 (A) a rapidement rallié nombre d'élus (B).

A) La création d'une délégation aux relations avec les collectivités territoriales

Pierre Mansat est un élu communiste du 20^{ème} arrondissement de Paris depuis 1995. Il s'est mobilisé sur la question de la coopération intercommunale dès 1999 avec la création du réseau Paris Métropole Ouverte⁵³. Pendant la campagne municipale pour les élections de 2001, il parle à Bertrand Delanoë de sa volonté d'engager de nouvelles relations de coopération avec les villes voisines⁵⁴. Une fois élu maire de

⁵¹ Une note du Délégué général à la coopération, Louis Granier, adressée à Jean Tibéri, maire de Paris, le 19 février 2001, comporte un point d'attention relatif à la nécessité de créer une structure de dialogue avec les 29 communes limitrophes (voir le point IV b) particulièrement). Cela ne se mettra en place qu'à l'arrivée de la nouvelle équipe municipale en mars 2001. La note est consultable sur le blog de Pierre Mansat à cette adresse :

<http://www.pierremansat.com/article-18636677.html>

⁵² Lire sur ce point l'article de Simon Ronai, « Paris et la Banlieue : je t'aime, moi non plus », in *Hérodote*, n° 113, La Découverte, 2e trimestre 2004. Il revient sur la mentalité spécifique de l'Administration parisienne liée à son statut particulier et à l'héritage de la gestion de Paris par l'État jusqu'en 1977.

⁵³ Un colloque a été organisé par le Pcf, à son initiative, le 24 novembre 2000, sur cette question. Voir sur cette question un article sur son blog, « Paris métropole ouverte : un acte fondateur, dès 1999 » : <http://www.pierremansat.com/article-5309486.html>

⁵⁴ Bertrand Delanoë, dans son ouvrage paru pendant la campagne des municipales de 2001 comme dans son ouvrage paru en 2004, ne parle pas de la question de la coopération entre Paris et les communes avoisinantes. Voir DELANOË Bertrand, *Pour l'honneur de Paris. Chronique 1977-2020*,

Paris, Bertrand Delanoë confie alors à Pierre Mansat une délégation aux relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France. Les moyens sont maigres dans les premiers temps : « *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 urbaniste, et proche de Pierre Mansat⁵⁵. Une délégation avait été créée, certes, mais elle a dû faire ses preuves car rien n'était gagné d'avance : « *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 20^e comme ça. Au début, c'était difficile, il a fallu convaincre*⁵⁶. » Pierre Mansat monte peu à peu son cabinet, ses moyens humains et financiers s'accroissent, et il met en place sa politique. Dès 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. Son but est de réfléchir sur les deux échelles à considérer pour penser la coopération, l'échelle de la proche couronne et l'échelle de la métropole. Ce colloque a réuni deux cent élus intéressés par cette nouvelle orientation de la Ville de Paris afin de « *nouer des accords avec les villes et les connecter à des problématiques régionales*⁵⁷ ». Avec des « *réflexions assez floues*⁵⁸ », ce colloque a permis de poser les bases d'une nouvelle attitude parisienne, de voir qui était 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.

B) Des maires soutiennent le travail de Pierre Mansat

Les maires du Secrétariat de la Conférence rencontrés en entretien reconnaissent le rôle de Pierre Mansat « *qui a travaillé, qui a été l'artisan de tout ça*⁵⁹ ». Son action n'a pu se faire sans le soutien des maires qui ont décidé de suivre cette orientation et de construire ensemble de nouvelles relations. En effet, le changement d'attitude assez radical de Paris, qui a été perçu comme une volonté de dialogue et de confiance

Calmann-Levy, 1999, 248 p. & DELANOË BERTRAND, *La vie, passionnément*, Robert Laffont, 2004, 262 p.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Entretien du 16 juillet 2008 avec Martine Liotard.

⁵⁷ Entretien du 16 juillet 2008 avec Martine Liotard.

⁵⁸ Entretien du 16 juillet 2008 avec Martine Liotard.

⁵⁹ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

pour des intérêts partagés, a permis d'ouvrir le champ des possibles en matière de coopération. Cela ne s'est pas fait rapidement ni simplement. Il a fallu 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. Un certain nombre de maires ont pourtant rapidement répondu présents, surtout ceux qui connaissaient déjà Pierre Mansat⁶⁰. Pour Philippe Laurent⁶¹, « *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*⁶². »

§ 2 Une première étape : la mise en place de coopérations bilatérales

La Ville de Paris a tout d'abord lancé dès 2001 une politique de rapprochement bilatéral à travers la signature de Chartes de coopération⁶³ avec les communes de la proche couronne, de droite comme de gauche, et des départements (B). L'objectif de cette première étape a été de vaincre les réticences des élus en tentant de réparer les politiques parisiennes antérieures (A).

A) Réparer les dégâts des politiques parisiennes antérieures :
lutter contre la peur des élus vis-à-vis de Paris

La mise en place des plans d'aménagement de Paris et de la politique parisienne s'est longtemps fait de façon technocratique, par l'État jusqu'en 1977, puis au sein de la mairie de Paris à partir de cette date⁶⁴. L'Administration parisienne bénéficie d'un statut spécifique par rapport aux autres collectivités territoriales, ce qui contribue à la

⁶⁰ Philippe Laurent déclare ainsi : « *moi je connais très bien Mansat, mon réseau personnel.* »

⁶¹ 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.

⁶² Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

⁶³ Bernard Gauducheau, lors de l'entretien du 8 juillet 2008, revient sur cette étape : « *Quand Bertrand Delanoë a été élu en 2001, il a eu une volonté d'ouverture vers les élus de la petite couronne. Ça a donné lieu à des chartes de coopération. On a été la première commune de droite à en signer une. D'autres ont suivi ensuite comme Issy-les-Moulineaux, Montrouge je crois. Ça ça a été un peu la première étape.* »

⁶⁴ Jacques Chirac a été élu premier maire de Paris le 25 mars 1977 et l'est resté jusqu'en 1995. Jean Tiberi lui a succédé de 1995 à 2001.

couper des échanges et des apports mutuels de la coopération. Pensé de façon largement unilatéral, le comportement de la ville de Paris a marqué les communes voisines, elles aussi souvent repliées sur leur propre territoire. 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 ont été loin d'être cordiales entre Paris et ses voisins⁶⁵. 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 va essayer de réparer si on peut, on ne va pas en rester là »⁶⁶. »

Certaines communes ont été dans une attitude 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 n'est pas l'apanage de toutes les communes qui ont subi à des échelles variables ces politiques. Philippe Laurent a ainsi expliqué dans notre 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 : *« il y a une personnalité forte de la ville. On n'avait donc pas de crainte vis-à-vis de Paris. On a dit qu'on était prêt à faire un axe Paris/Sceaux. Pour finir, c'est un peu ça qui s'est fait avec d'autres »⁶⁷. »*

⁶⁵ 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. »

⁶⁶ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

⁶⁷ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent. Il explique également : *« 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. »*

La mise en place de chartes de coopération constitue alors une première étape pour, de façon bilatérale, rétablir des relations entre communes voisines.

B) La mise en place des coopérations

Pierre Mansat et Bertrand Delanoë ont considéré qu'il ne fallait pas aller trop vite et prendre le temps de se rencontrer entre élus. La signature de chartes de coopération a permis de créer ces liens qui faisaient cruellement défaut. La nécessité d'une coopération imposait de prendre son temps pour réparer les erreurs du passé et, sur des points précis, construire une coopération efficace.

Plusieurs chartes de coopération, s'ajoutant aux opérations de coopération plus ponctuelles, ont été signées. 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), et Plaine Commune (22 juin 2005)⁶⁸. 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). 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.⁶⁹.

En effet, les politiques publiques menées par Paris ont un impact sur la proche couronne, les territoires étant extrêmement imbriqués. Que ce soit pour le logement, les emplois, les transports, la nécessité pour Paris d'avoir des liens avec ses voisins s'est 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 :

⁶⁸ Depuis le début de la Conférence métropolitaine, deux autres protocoles ont été signés avec Clichy-sous-Bois le 13 octobre 2006 et Bobigny le 3 mars 2008.

⁶⁹ 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 HQE (NDLR : Haute Qualité Environnementale) 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. »

ces débordements ont un impact sur le coût du foncier et de l'immobilier notamment. Les villes voisines de Paris ont donc mis en place des politiques de développement dans le cadre de la politique de la Ville pour permettre le renouveau des territoires. Mais sans coopération avec Paris et entre communes, ces politiques ont révélé une efficacité limitée.

C'est pourquoi, après ces cinq années de rapprochement entre Paris et ses voisins, le temps est venu 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 Laurent⁷⁰. En effet, les coopérations bilatérales, bien qu'indispensables pour traiter des problèmes de voisinage, ne permettent pas de régler les problèmes de fond à l'échelle de l'agglomération tels que la question des transports, du développement économique, du logement, de l'environnement⁷¹.

§ 3 La mise en place de la Conférence métropolitaine : lutter contre l'absence de culture métropolitaine

La création de la Conférence métropolitaine le 7 juillet 2006⁷² a marqué une étape importante : en organisant un débat entre tous les élus volontaires de l'agglomération parisienne, ceux qui avaient signé les chartes de coopération et les autres, la lutte pour forger ensemble des représentations mentales actualisées et surtout plus productives en matière de coopération intercommunales s'amplifie (A). L'objectif de la Conférence est ainsi de construire une culture métropolitaine commune qui fait défaut (B).

A) Vaincre les barrières physiques et cognitives

Quand on parle de Paris, deux visions reviennent : on parle soit de Paris intra-muros, magnifié par des expressions telles que la « Ville Lumière », soit de la région

⁷⁰ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

⁷¹ 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.* »

⁷² Après l'adoption d'un vœu relatif à la mise en cohérence des politiques urbaines de l'agglomération et à la proposition de création d'une Conférence métropolitaine par le Conseil de Paris le 1^{er} février 2005.

parisienne. Il est fréquent pour des provinciaux de nommer « Paris » leur lieu de destination qui peut être Cergy-Pontoise ou Melun. Ces deux visions s'affrontent selon l'origine géographique de ceux qui en parlent⁷³. Ainsi, pour beaucoup, le boulevard périphérique de Paris constitue de fait une barrière physique mais aussi cognitive⁷⁴. Simon Ronai exprime bien ce que représente le périphérique :

« 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 anonymes⁷⁵. »

L'aménagement urbain autour du périphérique renforce cette image de frontière infranchissable, avec l'existence des portes ou des friches industrielles et des réseaux ferrés à la Plaine-Saint-Denis. Le périphérique n'est pourtant pas aussi infranchissable qu'on le dit : Pierre Mansat a fait le calcul, *« on peut franchir le périph tous les 145 m, alors qu'on ne peut franchir la Seine que tous les 180 m⁷⁶ »*. Il constitue cependant une barrière forte, dans les mentalités comme dans les opérations concrètes (Vélib' s'arrête au périphérique). Cette séparation entre Paris et ce qui est communément appelé la « banlieue » est donc profondément ancrée dans les esprits et ses effets sont tangibles dans la conduite de l'action publique. 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.

⁷³ Pierre Mansat, lors de l'entretien du 16 janvier 2008, a évoqué une étude intéressante sur ce point. Effectuée par une équipe de l'Université Paris VIII (avec Thierry Baudouin et Michèle Collin) pour la Ville de Paris, cette étude a porté sur les jeunes occupant l'espace des Halles dans le IV^e arrondissement. L'étude a montré que les jeunes se sentaient dans leur ville et ne se considéraient pas comme des « jeunes de banlieue ». Pour eux, aller aux Halles est une façon d'avoir un peu de liberté, loin des parents. Ainsi, *« le lieu des Halles n'est pas caractérisé par les gens qui le fréquentent, c'est à dire « les jeunes », mais par ce que les jeunes pensent de ce lieu. Ça me plaît bien : sentiment d'appartenance à quelque chose qui est grand. Ils refusent d'être dans la représentation classique. Ils se déplacent facilement dans ce lieu qui est la métropole. »*

⁷⁴ François Lacour offre sur son site des clichés de ce périphérique aux diverses facettes, montrant le caractère étrange et fascinant de cette construction urbaine de 1973 : <http://www.francoislacour.com/pano/>

⁷⁵ Simon Ronai, « Paris et la Banlieue : je t'aime, moi non plus », *art. cit.*.

⁷⁶ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

B) Construire une culture métropolitaine

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 métropolité*⁷⁷ ». Pourtant, le terme même « métropolitain » choisi pour qualifier la Conférence a suscité des réactions virulentes de la part des élus qui s'étonnaient du barbarisme de ce mot. Penser la métropole est un exercice peu évident pour des élus concernés par leur commune. L'absence de lieu de rencontre a renforcé ce déficit de culture métropolitaine pour les élus municipaux. La démarche initiée par la Conférence métropolitaine répond ainsi à un désir croissant des maires de l'agglomération parisienne qui réalisent peu à peu l'intérêt global à penser ensemble les politiques publiques. L'objectif d'une telle démarche est de réduire les inégalités produites par des années de politiques non concertées. Et cet objectif doit d'abord pouvoir vaincre les résistances mentales évoquées plus haut.

De nombreuses propositions ont été ainsi évoquées pour penser la métropole, des architectes et urbanistes aux hommes politiques. Le poids des représentations mentales est déterminant, il s'agit donc d'agir sur ces représentations en proposant une image attractive de la métropole. Roland Castro propose depuis 25 ans son modèle d'un « Grand Paris égalitaire » où tout point de la métropole en vaudrait un autre. Il a imaginé une métropole parsemée de points magiques : les treize forts autour de Paris (comme le fort d'Evry), les châteaux de banlieue, constituent des repères de la métropole dont l'intérêt est de re-territorialiser l'espace public symbolique. Pour lui, le Grand Paris existe d'ailleurs déjà : le musée de Vitry en est un exemple⁷⁸. La proposition de Roland Castro, bien que qualifiée d'utopique par de nombreux acteurs, est un exemple des diverses façons d'envisager le territoire.

La Conférence métropolitaine est ainsi pensée comme un lieu de construction de cette identité métropolitaine, construction préalable à la conception des plans d'aménagements et des politiques publiques sectorielles. L'identité de la métropole, loin d'exister dans tous les esprits, doit être partagée par les élus comme les habitants, d'un côté du périphérique comme de l'autre. La création de cette instance

⁷⁷ Entretien du 28 avril 2008 avec Pierre Mansat.

⁷⁸ Roland Castro a exposé sa vision du Grand Paris notamment lors de la table ronde « Les visages d'un Grand Paris », le 24 novembre 2007. La description de ses propositions est issue de ses propos.

non institutionnelle doit permettre de « *travailler tous ensemble, toutes sensibilités politiques confondues, sur les grands problèmes*⁷⁹ ». Elle avait été voulue à l'origine dès 2005 mais la Région s'y est opposée. Pour Philippe Laurent, la création de la Conférence en juillet 2006 était trop tard car « *trop proche des élections municipales* ». En tout état de cause, un certain nombre de maires ont répondu présents à cette nouvelle étape de la coopération entre communes de l'agglomération dense, nous le verrons dans la deuxième partie.

Section 4 Une prise de conscience des enjeux : la crise des banlieues d'octobre-novembre 2005

En octobre 2005 a éclaté en région parisienne puis dans toute la France une crise sociale importante (§1). Cette crise a relancé le questionnement sur la situation des banlieues, notamment en Île-de-France, et mis sur le devant de la scène médiatique les nombreux problèmes qui y sont récurrents. D'où la nécessité pour les élus de réfléchir à ces problèmes et dysfonctionnements et d'envisager des solutions (§2).

§ 1 Rappel des faits

Le 27 octobre 2005, poursuivis par des policiers, deux jeunes de Clichy-sous-Bois se réfugient dans un transformateur EDF. Leur décès – ils y meurent électrocutés - provoque une flambée de violence à Clichy-sous-Bois pendant quatre jours. Les émeutes urbaines s'étendent ensuite à la Seine-Saint-Denis le 1^{er} novembre 2005 puis à l'ensemble des quartiers pauvres des agglomérations urbaines de France jusqu'au 17 novembre 2005. Ces émeutes ont pris la forme d'affrontements entre des groupes de personnes des quartiers touchés et les forces de l'ordre, mais aussi d'incendies criminels. L'état d'urgence a été décrété le 8 novembre 2005 pour une durée de trois semaines. Avec 9193 véhicules brûlés et 2921 interpellations⁸⁰, ces trois semaines de violences interpellent fortement les pouvoirs publics comme les citoyens. Le sentiment de désespoir et d'amertume que ressentent de nombreux jeunes dans les quartiers en difficulté s'est manifesté dans la violence et les flammes : l'image symbolique du feu, largement utilisée par les médias, a marqué les esprits. La France,

⁷⁹ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

⁸⁰ Source : déclarations du ministère de l'Intérieur (<http://www.interieur.gouv.fr>).

dont on assurait qu'elle était au bord de la guerre civile dans les journaux télévisés étrangers, s'est soudain trouvée confrontée à une situation extrême qu'elle avait tenté d'ignorer pendant des années. Les problèmes du chômage, de l'exclusion, du racisme, le sentiment de rejet ou de mépris vécus par de nombreux jeunes, les difficultés d'intégration et de communication entre les cultures, la délinquance, le sentiment d'insécurité au cœur des préoccupations des français... : la situation est apparue comme intenable désormais et des problèmes touchant certains quartiers depuis des années sont devenus prioritaires sur les agendas des décideurs politiques. La politique de la Ville telle qu'elle a été mise en œuvre pendant vingt ans et les approches politiques ou comptables, trop cloisonnées, ont alors été remises en question : les problématiques liées à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme dans les quartiers sensibles sont revenues à l'ordre du jour.

Vincent Hoffmann-Martinot, dans son étude sur les aires métropolitaines françaises, montre que la métropole parisienne est caractérisée par une « *disparité significative* » entre la ville-centre et la banlieue : une différence de deux sextiles ou plus sépare les classements de la ville-centre et de sa banlieue (type 1) à savoir 6 pour la ville-centre et 4 pour la banlieue (1 est le sextile supérieur caractérisé par le niveau le plus élevé de difficultés socio-économiques)⁸¹. Cette étude est un indicateur des tensions qui peuvent alors naître dans la métropole : pourtant, l'indice de mesure des problèmes urbains n'est que de 4 pour la banlieue parisienne. Cet indice global ne doit cependant pas cacher les inégalités importantes et croissantes entre les différents territoires de l'agglomération, au sein même de la banlieue et pas seulement entre Paris et le reste de l'agglomération.

Enfin, la mise en cause des « cités », des barres d'immeubles et des dalles de béton dans des quartiers vides de toute animation associative et de tout commerce, a conduit à une réflexion accrue sur la façon d'envisager le territoire, les flux de population, le règlement des problèmes de chômage, de délinquance, de pauvreté, etc.

⁸¹ Cf. le tableau 6 « Classement par sextiles des villes-centres et des banlieues en fonction de leurs indices de problèmes urbains ». HOFFMANN-MARTINOT Vincent, « Vers une américanisation des aires métropolitaines françaises ? », in HOFFMANN-MARTINOT Vincent, SELLERS Jeffrey, *Politique et métropole. Une comparaison internationale*, CNRS édition, 2007, Coll. Cnrs Science politique, p. 135.

§ 2 *Les carences des politiques d'aménagement du territoire et de la Ville mises au jour*

La réflexion est donc relancée sur l'aménagement du territoire et la politique de la Ville. Dès les années 1970, une approche urbanistique et sociale a été encouragée pour tenter de réduire les inégalités socio-économiques qui touchaient les quartiers urbains. La politique de la Ville est mise en œuvre par un ministère spécifique depuis 1991. « *La politique de la ville et du développement social urbain est conduite par l'État et les collectivités territoriales dans le respect de la libre administration de celles-ci, selon les principes de la décentralisation et dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire* », définit l'article 1^{er} de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Par des actes législatifs et réglementaires, la politique de la Ville veut encourager un développement plus équilibré des quartiers en difficulté : c'est pourquoi les actions qui la composent émanent non seulement de son ministère mais également d'un certain nombre d'autres ministères avec des actions en faveur du logement, de l'emploi, du développement économique ou encore de l'aménagement du territoire. Dans les années 1990, plusieurs lois ont créé des dispositifs spéciaux pour accompagner le développement des quartiers aux multiples qualifications, des ZUS au ZFU⁸² avec notamment : les contrats de ville créés par la loi du 10 juillet 1989, le pacte de relance pour la ville créé par la loi du 1^{er} janvier 1997, le programme de renouvellement urbain lancé par le Comité interministériel des villes (CIV) le 14 décembre 1999, la loi Borloo du 1^{er} août 2003 (loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine) qui comprend notamment le Plan National de Rénovation Urbaine (PNRU). Ces nombreux dispositifs ont donc été mis en place avant les émeutes urbaines de 2005 : elles ont relancé les interrogations sur l'efficacité des politiques menées sur les territoires en difficulté et sur la façon d'envisager la politique de la ville. La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances est la réponse de l'État aux constats des problèmes grandissants dans les quartiers en difficulté en France.

⁸² Les ZUS (Zone Urbaine Sensible), qui comprennent les ZRU (Zone de Redynamisation Urbaine) qui comprennent les ZFU (Zone Franche Urbaine).

Les phénomènes conjoncturels que nous venons d'évoquer tiennent une place importante dans l'identification par les élus des problèmes à résoudre. Mais de façon plus profonde, des facteurs structurels ont eux aussi conduit les élus à s'interroger sur la pertinence de l'organisation politico-institutionnelle dans la zone dense.

Chapitre II Les raisons structurelles

Des bouleversements profonds sont à l'œuvre en France avec une remise en cause de l'ordre politique, social et moral. En Île-de-France, ces bouleversements – et leurs manifestations conjoncturelles on l'a vu – ont des impacts plus ou moins importants sur le vivre-ensemble. L'environnement global évolue, les mentalités et les perceptions du monde changent, les problèmes identifiés comme tels ne sont plus les mêmes. Pour que la question du Grand Paris revienne à l'ordre du jour, il faut qu'elle apparaisse comme légitime et que son traitement devienne essentiel aux yeux d'une majorité d'acteurs. Les mutations observables en France aboutissent à des changements profonds dans les façons de faire et de penser, de la part des élus comme des citoyens mais aussi à des résistances importantes.

Il s'agit donc d'identifier ces mutations. A partir d'une revue bibliographique, nous avons relevé quatre phénomènes d'ordre structurel ayant pu jouer un rôle : une intercommunalité peu développée en Île-de-France au regard du reste de la France (Section 1), un changement de référentiel dans l'action publique (Section 2), la mutation du système politico-institutionnel (Section 3), et enfin le manque d'instruments pertinents dans la mise en œuvre de certaines politiques sectorielles (Section 4).

Section 1 Le retard pris en matière d'intercommunalité en Île-de-France

Face au morcellement communal extrêmement fort en France, avec plus de 36 000 communes, l'intercommunalité est la solution qui a été choisie par le législateur pour relever le double défi de la qualité et de l'économie du service public, et ainsi faciliter la mise en œuvre de l'action publique. En Île-de-France, l'intercommunalité, encouragée par la loi Chevènement de 1999, ne s'est pas autant développée que dans

le reste de la France. Un État des lieux de l'intercommunalité dans la Région (§ 1) fait ressortir le centralisme parisien (§ 2). L'exemple des relations entre Plaine Commune, une communauté d'agglomération en Seine-Saint-Denis (93), et Saint-Ouen, une commune qui la jouxte, montre les résistances à la création d'intercommunalités dans la zone dense (§ 3).ç

§ 1 État des lieux de l'intercommunalité en Île-de-France

L'intercommunalité a connu un fort développement avec la loi ATR (Administration Territoriale de la République) de 1992, puis la loi Chevènement de 1999. Cette seconde vague d'intercommunalité est plus politique car « *il n'y a plus d'autorité de régulation municipale et préfectorale, mais plutôt une logique de gouvernance éclatée*⁸³ ». Il y a aujourd'hui 18 000 structures de coopération intercommunale en France et certaines communes sont dans une dizaine de coopérations.

Dans ce contexte de retours au local et dans la nouvelle perspective née des lois de décentralisation, l'Île-de-France fait figure d'exception. L'engouement pour l'intercommunalité n'a pas eu la même portée en Île-de-France que dans le reste de la France même si le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre dans la Région est important depuis 2000⁸⁴. Ainsi, l'Assemblée des Communautés de France appelle à un traitement spécifique du cœur de l'Île-de-France dans son Livre Blanc de 2007. Pour Jean-Marc Offner, la « *banalisation du système institutionnel parisien et francilien [...] fait ressortir de manière plus incongrue encore l'isolement de Paris*⁸⁵ ». La coopération n'est cependant pas absente en Île-de-France où elle prend des formes diverses.

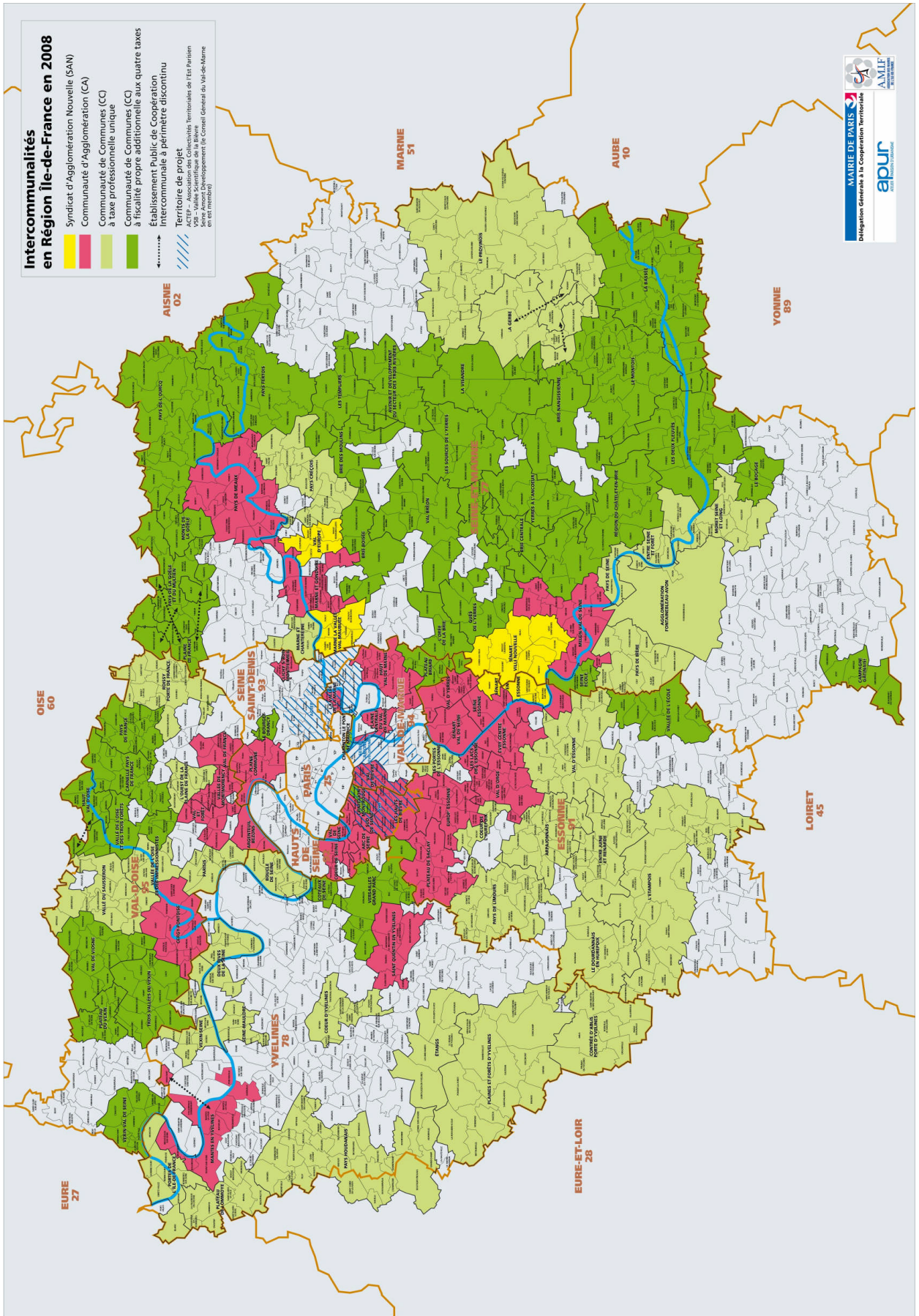
Concernant les EPCI, il n'y a pas de communauté urbaine en Île-de-France. On trouve des communautés d'agglomération et des communautés de communes. Les communautés de communes sont à peu près à part égale, à fiscalité propre et à taxe professionnelle unique (TPU). Une carte effectuée par l'APUR en 2008 donne la mesure de l'intercommunalité en Île-de-France⁸⁶. Lors d'une de ses interventions,

⁸³ Intervention d'Emmanuel Bellanger au Ceras, le 13 mai 2008.

⁸⁴ Un rapport intéressant du Conseil Economique et social d'Île-de-France du 10 avril 2008, par Isabelle Dronchon, donne un aperçu global et détaillé de l'intercommunalité en Île-de-France : il est consultable sur http://www.cesr-ile-de-france.fr/cesr_doc/rapport_pdf/rapport08_terr_intercom.pdf

⁸⁵ OFFNER Jean-Marc, « Avant-Propos », *art. cit.*, p. 7.

⁸⁶ Voir la carte ci-contre.



Emmanuel Bellanger posait la question de la pertinence dans une agglomération dense comme Paris des communautés de nouvelle génération qui pourraient relever de communautés urbaines instaurées en 1966⁸⁷ (alors que 16 agglomérations françaises aujourd'hui ont une communauté urbaine). Il semble que le déficit d'esprit intercommunal soit une des causes de cette difficile construction de coopérations à grande échelle. De même, un discours décentralisateur identifie la commune à un « organisme urbain infantilisé » (l'expression est d'Emmanuel Bellanger) : cette attitude rend difficile la valorisation de la commune comme acteur pertinent de l'action publique et n'encourage pas a fortiori le développement de l'intercommunalité⁸⁸.

Il existe par ailleurs d'autres formes de coopération avec les syndicats intercommunaux techniques - dont certains sont relativement puissants - comme le SIAAP (Syndicat Interdépartemental pour l'Assainissement de l'Agglomération Parisienne), le SEDIF (Syndicats des Eaux d'Île-de-France), le SIPPEREC (Syndicat Intercommunal de la Périphérie de Paris pour l'Electricité et les Réseaux de Communication), les opérateurs du logement, etc.

Enfin, des formes nouvelles de coopération stratégique sont apparues : les communes se fédèrent autour d'un projet commun mais sans structure institutionnelle leur permettant d'avoir des fonds propres ni un pouvoir décisionnel. Elles peuvent être une étape préalable à la création d'un EPCI. Quelques unes de ces associations sont importantes en taille. Créée en 2000, l'ACTEP, l'Association des Territoires de l'Est Parisien, rassemble 23 communes totalisant 730 000 habitants⁸⁹. Cette forme d'intercommunalité – association loi 1901, hors dispositif Chevènement - permet de porter des projets sur la base du consensus pour valoriser le territoire des communes qui en font partie. Dans le même esprit, la Vallée Scientifique de la Bièvre (18 communes)⁹⁰ ou encore les Assises du Pôle Orly Rungis (14 communes), tentent de promouvoir leur territoire en exploitant les ressources, pôles de recherche pour la première, aéroport et marché pour les secondes. Dans une métropole de plus en plus soumise aux pressions de la concurrence internationale, la coopération est un enjeu essentiel du développement. La Conférence métropolitaine relève d'ailleurs de cette

⁸⁷ Intervention d'Emmanuel Bellanger au Ceras, le 13 mai 2008.

⁸⁸ On peut se demander si l'un des enjeux dans la mutation des représentations mentales n'est pas le passage d'une culture communale de « l'égo » à une culture intercommunale de « l'alter ».

⁸⁹ Pour plus d'information, on peut consulter le site de l'Actep : <http://www.actep.fr/>

⁹⁰ De même pour la Vallée scientifique de la Bièvre : <http://www.vsbievre.eu/>

logique et a été constituée dans le même esprit (elle n'a pas le statut d'une association loi 1901 cependant).

L'intercommunalité, malgré son développement, continue à poser problème et son fonctionnement reste peu optimal. On l'a déjà dit, cette difficulté à mener des projets en intercommunalité dans le dispositif Chevènement relève d'un esprit communaliste fort dans une agglomération peu habituée à la coopération. L'existence de grands syndicats relativise quelque peu cette logique communaliste mais leur caractère sectoriel ne suffit pas à ancrer l'esprit de coopération dans les mœurs des élus. Plusieurs communautés de communes et communautés d'agglomération ont été créées depuis 2000 mais elles souffrent de problèmes fonctionnels importants, notamment dans la définition et la conduite des politiques publiques. Nous verrons plus bas l'exemple de Plaine Commune et Saint Ouen, exemple qui révèle bien les enjeux de l'intercommunalité en Île-de-France. Pour Michel Cantal-Dupart, architecte et urbaniste, professeur au CNAM, il y a un réel problème d'intercommunalité et des densités insoutenables : « *le dialogue entre les villes périphériques ne peut passer que si Paris est dans le coup*⁹¹ ». Les relations qu'entretiennent les communes avec Paris constituent en effet un point clé de l'intercommunalité, le centralisme de Paris sur tous les plans ne pouvant être ignoré.

§ 2 *Le centralisme parisien*

Contrairement à de nombreuses agglomérations françaises, l'agglomération parisienne ne dispose pas d'une communauté urbaine. Les spécificités de l'agglomération et tous les enjeux qui s'y trouvent ont jusque là empêché sa création⁹². Avec le débat sur le Grand Paris, la question est réapparue mais rencontre de nombreuses résistances. Pourtant, de nombreuses communes pensent leur développement vis-à-vis de Paris. A Sceaux et à Saint Ouen, les communes envisagent un axe de développement entre la commune et Paris en premier lieu et pas avec leurs communes voisines. Daniel Guérin, directeur de cabinet de Jacqueline

⁹¹ Michel Cantal-Dupart lors de la table ronde *Les visages du Grand Paris*, organisée par le CNAM, le 24 novembre 2007.

⁹² Simon Ronai note sur cette question que « *si la capitale ne peut fonctionner qu'en relations étroites avec son environnement, elle ne peut pas prétendre organiser son agglomération à l'image des grandes métropoles régionales constituées en communautés urbaines : Lyon, Marseille, Nantes, Bordeaux, Lille et Strasbourg*⁹²... ». RONAI Simon, « Paris et la Banlieue : je t'aime, moi non plus », *art.cit.*

Rouillon, maire PCF de Saint Ouen, explique la position de Saint Ouen par rapport à Paris⁹³ :

« On a cinq portes communes qui nous relie à Paris. On a un bassin de vie et d'emploi qui fait que Paris est évidemment un partenaire privilégié. On a signé en 2003 un protocole de coopération, qu'on a mis en œuvre et qui a donné des résultats notamment sur les Puces : les Puces c'est quand même quelque chose administrativement qui est sur les deux communes, cela nous a permis de mieux coordonner notre travail. Nous sommes de ceux qui ont éprouvé rapidement que l'attitude de Paris avait changé. Parce que le protocole d'accord est sur la base de l'intérêt mutuel de nos deux communes. »

Certains élus veulent certes penser leur développement et leur action publique sans Paris, mais les flux de population, d'emplois, de capitaux invitent de nombreux autres à vouloir agir avec Paris. La position centrale de Paris (géographique, symbolique, institutionnelle, économique...) invite à penser la coopération avec la capitale. Pour les communes de la proche couronne notamment, les problèmes de voisinages liées à la voirie, au traitement des friches, des espaces d'entre-deux, nécessite la coopération comme on l'a vu dans la partie sur la mise en place des coopérations bilatérales.

§ 3 Les difficultés de l'intercommunalité en Île-de-France : l'exemple de Plaine-Commune et Saint-Ouen

L'exemple des communes de la proche couronne au nord de Paris illustre les difficultés de l'intercommunalité en Île-de-France. La COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION Plaine Commune, créée en 2001⁹⁴, compte huit communes en 2008 : Saint-Denis, Stains, Aubervilliers, Pierrefitte, l'Ile-Saint-Denis, Epinay, La Courneuve et Villetaneuse⁹⁵. Elle représente 333 985 habitants⁹⁶ sur 42,7 km² de territoire en Seine-Saint-Denis (93). Après plusieurs années de projets communs, cette intercommunalité fait aujourd'hui figure de symbole en Île-de-France au niveau

⁹³ Nous avons rencontré Daniel Guérin le 23 juin 2008.

⁹⁴ En 2000, la communauté de communes Plaine Commune est créée avec cinq villes. En 2001, elle se constitue en communauté d'agglomération. Voir l'historique de Plaine Commune sur son site internet : http://www.plainecommune.fr/page/p-82/art_id-/

⁹⁵ Le numéro hors-série de la revue *Projet* consacré à la Plaine-Saint-Denis déjà mentionné est particulièrement intéressant pour comprendre son histoire et les enjeux actuels sur ce territoire. Son sommaire peut être consulté sur le site du Ceras à cette adresse : <http://www.ceras-projet.com/index.php?id=3069>

⁹⁶ Source : site internet de Plaine Commune (http://www.plainecommune.fr/page/p-67/art_id-/)

de l'efficacité des politiques menées sur son territoire. Profondément marqué par la désindustrialisation, celui-ci comportait de nombreuses friches industrielles – la Plaine-Saint-Denis était le premier pôle industriel d'Europe jusque dans les années 1970 - dont il fallait repenser l'aménagement. Deux élus principalement, Jack Ralite d'Aubervilliers et Marcelin Berthelot de Saint-Denis, se sont mobilisés dans les années 1980 pour tirer le territoire de sa sinistrose et encourager son développement. Ce mouvement de valorisation du territoire aboutit, après plusieurs étapes intermédiaires, à la création de la communauté d'agglomération telle qu'elle existe aujourd'hui.

La question de savoir si la commune de Saint Ouen devait entrer dans Plaine Commune s'est posée. En effet, elle appartient à ce territoire fonctionnel du nord parisien et partage un certain nombre de problématiques communes avec ses communes voisines, Saint Denis, Aubervilliers etc. Daniel Guérin, directeur du cabinet de Jacqueline Rouillon, maire PCF de Saint Ouen, nous a pourtant expliqué que, si la commune a été incluse dans la Seine-Saint-Denis et non dans les Hauts-de-Seine lors de la création de ces départements en 1964, c'est parce qu'elle était communiste et que le 93 l'était aussi. Il ajoute directement : « *mais on est quand même très attiré par Paris* ». Pour Saint Ouen, le développement est pensé en priorité vis-à-vis de Paris et pas vis-à-vis de ses voisines. De plus, Daniel Guérin reconnaît que la commune était une ville riche et l'est toujours (aujourd'hui la deuxième la plus riche du 93 derrière Tremblay (Roissy)), « *malgré la réforme de la TP [taxe professionnelle] qui nous arrange pas*⁹⁷ ». Il considère que cette richesse permettait à la ville de fonctionner seule⁹⁸. Cette différence financière entre Saint Ouen et les communes qui ont constitué Plaine Commune a été identifiée par certains comme la raison du refus de Saint Ouen de rejoindre ses voisines dans une intercommunalité. Pierre Mansat nous confiait dans un entretien que « *Saint Ouen devrait être dans Plaine Commune mais elle ne l'est pas pour des raisons d'argent*⁹⁹. ». La question de l'intercommunalité s'est posée pour Saint Ouen à l'époque où « *on parlait même de la « loi balai » qui devait contraindre les*

⁹⁷ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

⁹⁸ Il explique ainsi dans l'entretien du 23 juin :

« *Il y quelques décennies on avait des moyens encore plus importants qu'aujourd'hui, c'est la raison pour laquelle d'ailleurs on a des équipements d'une ville de 80 000/100 000 habitants. Donc on avait besoin de personne à la limite. Et par exemple, le Conseil général de Seine-Saint-Denis était à majorité communiste et pourtant les relations entre le Conseil général du 93 et St Ouen étaient extrêmement faibles : en gros, on n'avait pas besoin d'eux.* »

⁹⁹ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

collectivités pas encore entrées dans une communauté à le faire ». Saint Ouen explique son refus d'entrer dans l'intercommunalité, non pas pour des raisons financières avec un refus de partager la richesse comme elle en a été accusée, mais parce qu'elle envisage son développement vis-à-vis de Paris¹⁰⁰.

Avec cet exemple, on voit bien les difficultés auxquelles sont confrontées les communes qui souhaitent créer des intercommunalités dans la zone dense. Le constat des problèmes qui appelle une coopération ne suffit pas toujours à dépasser les réalités financières et les résistances liées aux façons différentes d'envisager le développement et le territoire.

Section 2 Le référentiel modernisateur : la quête de l'efficacité organisationnelle

La recherche d'une meilleure efficacité de l'action publique est dans l'air du temps en ce début de XXI^e siècle. Elle s'intensifie même « *à l'aune des priorités politiques*¹⁰¹ », selon l'expression de Jean-Marc Offner. A partir des années 1970, les acteurs des politiques publiques intègrent peu à peu les préceptes de management issus du secteur privé. Ce changement de référentiel dans la conception et la mise en œuvre de l'action publique se fait sentir dans les années 1980 et 1990 avec de nombreuses réformes de l'Administration. Moderniser l'Administration passe par la recherche d'une plus grande souplesse, une plus grande transparence, une plus grande efficacité dans la mise en œuvre des politiques publiques. La circulaire Rocard de 1989 est significative de ce changement des mentalités, de ce changement de référentiel global¹⁰². Les élus sont aussi influencés par ce mouvement. La recherche d'une meilleure efficacité conduit, à tous les échelons politiques, à penser une nouvelle façon de mettre en œuvre l'action publique, avec bien évidemment toutes les résistances que – par nature - le changement peut créer.

¹⁰⁰ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin : « *St Ouen, de par sa situation, est bien sûr intéressée par ce qui se passe sur La Plaine, mais notre axe majeur de développement, c'est quand même Paris* ».

¹⁰¹ OFFNER Jean-Marc, « Avant-Propos », in *Le Grand Paris*, art. cit., p. 7.

¹⁰² Pierre Muller définit le référentiel global comme « *une représentation générale autour de laquelle vont s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles. Il est constitué d'un ensemble de valeurs fondamentales qui constituent les croyances de base d'une société, ainsi que de normes qui permettent de choisir entre des conduites.* » MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, op. cit., p. 65.

Ce changement de référentiel s'observe notamment dans le phénomène de contractualisation dans le champ de l'action publique. Un certain « *foisonnement contractuel et partenarial* », selon l'expression de Thomas Kirszbaum¹⁰³, est à l'œuvre : il implique des changements dans la façon de faire de l'action publique. La gestion publique des territoires devient de plus en plus complexe, avec l'apparition de nouveaux acteurs de l'action publique. Le contrat et le partenariat sont deux réponses à la recherche d'une plus grande efficacité et d'une plus grande souplesse dans la mise en œuvre de l'action publique. Ils impliquent des savoir-faire nouveaux : il peut en résulter « *une perte d'efficacité de l'action publique qui fait de la coordination entre l'État et ses partenaires un enjeu majeur, mais aussi une aporie car on voit difficilement émerger un « pilote » quand rivalisent plusieurs légitimités*¹⁰⁴ ». Ces problématiques ont un intérêt certain dans le débat du Grand Paris dans la mesure où il s'agit là aussi de la recherche d'une plus grande efficacité de l'action publique et d'une meilleure coordination entre tous ses acteurs. La question de la gouvernance est directement en lien avec ces questions et elle fera ci-dessous l'objet d'un développement plus conséquent.

Section 3 Un système politico-institutionnel en mutation

Le système politico-institutionnel de la V^e République est en mutation constante depuis sa création. On a pu parler cependant d'une crise de l'État libéral représentatif qui prend plusieurs formes. Plus qu'une crise structurelle, nous envisagerons les différentes mutations de ce système comme autant de chances pour celui-ci de s'améliorer. Les constats de ses imperfections comme la recherche de solutions conduisent à une constante adaptation du système politico-institutionnel en vue d'un perfectionnement de la vie démocratique. La crise du lien politique et civique (§ 1), la décentralisation (§ 2), le passage du gouvernement à la gouvernance (§ 3) et la crise de la démocratie locale (§ 4) interrogent la capacité des institutions à gérer l'action publique et obligent à repenser l'architecture politico-institutionnelle. Ces mutations font partie des raisons conduisant à une réflexion sur le Grand Paris. Elles

¹⁰³ Cité dans KIRSZBAUM Thomas, *Modernisation des services publics et éclatement de la ville*, PUCA, 2000, pp. 26-27.

¹⁰⁴ KIRSZBAUM Thomas, *ibid.*

seront ici évoquées brièvement car elles transcendent toute cette réflexion et apparaissent donc en toile de fond tout au long de ce mémoire.

§ 1 La crise du lien politique et du lien civique

Le passage de l'État moderne vers l'*État post-moderne*¹⁰⁵ identifié par Jacques Chevallier se manifeste dans plusieurs phénomènes. La crise du lien politique et du lien civique en est un des aspects et remet en question la démocratie représentative¹⁰⁶. Tout d'abord, la crise de la confiance dans le système de représentation est perceptible dans le déficit de confiance envers les élus lié aux affaires de corruption, aux difficultés pour les élus de répondre aux attentes des citoyens. Ce manque de confiance a pour corollaire une crise de la participation avec un changement des comportements électoraux (montée relative de l'abstention etc.) et une baisse de l'engagement militant.

Cette crise du lien politique se double d'une crise du lien civique : le système de croyances qui est au fondement de notre démocratie représentative est largement questionné. Avec un mouvement plus global de remise en question des ordres social, économique et moral, c'est tout le système qui est ébranlé. Le lien civique repose sur l'existence d'une communauté politique et sur un cadre spatio-temporel défini. Or, dans un contexte de mondialisation, de flux humains toujours plus importants, de montée de l'individualisme et d'affaiblissement des référents identitaires et des valeurs communes, de fortes tensions fragilisent la communauté politique. Le cadre spatio-temporel est lui aussi bousculé. Les frontières de l'Etat-Nation sont atténuées par la mondialisation et la construction européenne. Le cadre temporel subit des variations importantes dans le cadre de la mondialisation et des systèmes de communication toujours plus performants¹⁰⁷. La société est soumise à un temps qui s'accélère dans un système qui repose sur l'immédiateté.

Derrière cette double crise on trouve en filigrane les interrogations sous-jacentes au débat sur le Grand Paris, à savoir les questions de participation, d'élaboration de la décision, de débat public. Interrogations dont les réponses sont bien évidemment

¹⁰⁵ CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, L.G.D.J, 2^e édition, 2004, 226 p.

¹⁰⁶ Pour de plus amples développements de ces thèmes, voir CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, *op. cit.*, p140-148.

¹⁰⁷ Zaïki Laïdi parle de « temps mondial » pour désigner le phénomène par lequel tout est disponible au même moment dans toute la planète par le biais des réseaux de télécommunication.

incertaines mais qui, bien que peu présentes dans les discours des élus, restent au cœur de la réflexion.

§ 2 *La décentralisation*

Un nouveau système s'est mis en place depuis trente ans : déconcentration et décentralisation, européanisation des politiques publiques et mondialisation, ont des effets sur l'organisation politico-institutionnelle en France. Ces effets sont exacerbés dans une métropole comme Paris de par la complexité géographique et politique de ce territoire¹⁰⁸.

La décentralisation, telle qu'elle s'est mise en place en France après les lois de 1982-1983, a été dans la continuité d'un processus de prise de distance – relative et très progressive il est vrai - de l'État dans la gestion des territoires. La décentralisation introduit un éclatement des espaces de décision sur la planification qui a un impact fort en Île-de-France en raison de la densité de sa zone centrale. La réflexion sur l'aménagement du territoire ne peut ignorer ce phénomène qui introduit une différence majeure avec l'époque pré-années 1960 où la planification était l'affaire de l'Etat¹⁰⁹. En lien avec le développement de l'intercommunalité, la décentralisation introduit des changements majeurs dans la conduite de l'action publique, dans les circuits et les modes de décisions, de ses acteurs. Du fait de ces phénomènes, comme le dit Thomas Kirszbaum, « *il s'agit [...] de mieux assurer la coïncidence des territoires administratifs en réallouant les compétences de l'État au bon niveau territorial*¹¹⁰ ». Les services publics ont été réorganisés depuis 1999 - suite à l'introduction de huit schémas de services collectifs qui ont eu un impact sur l'aménagement du territoire - « *en liaison avec la recomposition des territoires autour des pays et des agglomérations (Casalès 99)*¹¹¹ ». Ainsi, la décentralisation participe de la création de ce qu'on a identifié comme le « problème du millefeuille institutionnel ».

¹⁰⁸ Cf. AUBOUIN Michel, MORAUD Jean-Christophe, *Administrer les territoires. Nouvelles données, nouveaux enjeux*, L.G.D.J, 2006, p. 1-50.

¹⁰⁹ Martine Liotard, dans l'entretien du 16 juillet 2008, va dans ce sens : « *aujourd'hui, on est dans un système décentralisé : ça change par rapport au département de la Seine* ».

¹¹⁰ KIRSZBAUM Thomas, *Modernisation des services publics et éclatement de la ville*, *op. cit.*, p. 26-27.

¹¹¹ *Ibid.*

§ 3 *Le problème du millefeuille institutionnel*

Avec le développement de l'intercommunalité et l'affermissement des collectivités territoriales après les actes de la décentralisation, le découpage institutionnel se complexifie. D'une logique largement centralisatrice avec un État fortement interventionniste, on passe à une logique de gouvernement plus éclaté où les acteurs de l'action publique se multiplient. La gouvernance, terme banalisé aujourd'hui, qualifie ce phénomène à l'œuvre dans notre société. La gestion de l'action publique se complexifie dès lors : les échelons de mise en œuvre de l'action publique comme les acteurs sont de plus en plus nombreux. Un habitant lambda en France est en effet sur le territoire d'une commune, d'une éventuelle agglomération, d'un canton, d'un département, d'une région, d'un Etat, de l'Union Européenne. Tous ces échelons influent de manière plus ou moins forte sur la vie quotidienne de cet habitant qui, la plupart du temps, ignore beaucoup de leurs compétences et de leurs décisions. Les problèmes qui se posent alors sont la cohérence entre tous ces échelons dans la mise en œuvre de l'action publique et la coopération entre tous les acteurs : le « *millefeuille institutionnel* » est identifié par certains comme problématique et par d'autres comme un système spécifique d'organisation dont la simplification n'apporterait rien de plus¹¹². Il existe un « *éternel débat sur l'échelle à faire sauter*¹¹³ » : le débat se focalise souvent sur la pertinence du département, avec des résistances majeures de la part des conseillers généraux évidemment mais aussi d'autres élus. La région, plébiscitée dans le système communautaire, ne souffre pas des mêmes attaques. L'attachement à la commune reste aujourd'hui très fort même si le développement de l'intercommunalité tempère quelque peu l'éclatement du territoire à ce niveau.

Comme l'explique Thomas Kirszbaum, « *le caractère illusoire ou mythique de « l'optimum dimensionnel » est souvent dénoncé par les chercheurs (Ortiz 94¹¹⁴)* ». Alors que « *la coïncidence entre rationalités technique, politique, économique et*

¹¹² Pierre Mansat, dans notre entretien du 16 janvier 2008 explique ainsi :

« *Le débat sur le mille-feuille institutionnel n'a pas beaucoup d'importance. C'est un faux débat. La complexité n'empêche pas que les choses marchent, ce n'est pas parce que c'est simple et rudimentaire que ça marche mieux. C'est une illusion bien française qui veut penser qu'on trouve la bonne institution, la bonne échelle. D'ailleurs, les travaux de Christian Lefèvre montrent que dans aucune métropole du monde, quelqu'un ait trouvé la bonne solution à cette question. Ces phénomènes là sont mondiaux : métropolisation, complexité, interdépendance, imbrication. Parfois ça marche mieux qu'ailleurs, parfois grand bazar, parfois ça marche pas plus mal.* »

¹¹³ Entretien du 16 juillet 2008 avec Martine Liotard.

¹¹⁴ KIRSZBAUM Thomas, *Modernisation des services publics et éclatement de la ville*, op. cit, p. 52.

*démocratique est loin d'être assurée*¹¹⁵ », la recherche d'une solution ad hoc est de mise puisqu'aucune solution ne peut apporter toutes les garanties d'efficacité. L'auteur ajoute que pour répondre à ce problème de cohérence à l'échelle urbaine, la solution envisagée est souvent la création d'une structure de gouvernement métropolitain, avec toutes les résistances qu'elle rencontre¹¹⁶. C'est une des solutions envisagées dans le débat sur le Grand Paris des années 2000.

§ 4 *La crise de la démocratie locale*

Au niveau local, deux phénomènes sont identifiés comme des limites du système politico-institutionnel actuel. Le cumul des mandats d'une part (A) et l'intercommunalité d'autre part (B) créent un certain déficit démocratique qui est remis en cause par quelques élus et citoyens. Ces deux phénomènes interrogent la capacité des élus à coopérer, et ce dans un cadre qui ne mette pas de côté les fondements de notre système démocratique.

A) Le cumul des mandats

Le cumul des mandats, dénoncé à de nombreuses reprises par les élus dans leur programme, reste une pratique commune. Les élus cumulent mandats électifs locaux et mandats électifs nationaux, en plus de leurs charges de représentation dans un certain nombre de comités, conseils ou commissions. Le temps des élus est soumis à une forte pression, à des niveaux certes différents en fonction desdits mandats. Les élus invoquent la nécessité d'être présents dans divers espaces de la vie démocratique afin d'avoir les bonnes informations, de se placer, d'avoir plus de pouvoir pour représenter les intérêts de leurs électeurs etc. Certains espaces démocratiques sont plus prestigieux que d'autres à cet égard et ont plus d'avantages directs pour les élus. Le cumul des mandats pose cependant certains problèmes au niveau de la gestion des affaires publiques lorsque les élus sont surchargés, qu'ils ne parviennent plus à être présents auprès de leurs électeurs. La sanction du vote aux prochaines échéances reste un garde-fou en la matière puisque les élus doivent garder un certain équilibre dans leur emploi du temps pour se faire réélire. L'efficacité de l'action publique peut

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ « *La réponse de bien des observateurs – et des pouvoirs publics eux-mêmes – à ce problème est connue : créer une structure de gouvernement au niveau métropolitain pour réduire l'éclatement de la ville (Lefèvre 98). On sait les nombreux obstacles qui freinent la mise en œuvre d'un tel projet.* » *Ibid.*

aussi être limitée par des conflits d'intérêts lorsque les mêmes élus se retrouvent dans différents espaces de décision. Mais elle peut aussi inversement faciliter la mise en place de projets de coopération par réseaux de connaissances étendus dans les différences arènes de débat démocratique. La question du cumul des mandats interroge donc l'efficacité de l'action publique mais reste une pratique courante de la part des élus et difficilement remise en cause.

B) Le déficit démocratique lié à l'intercommunalité

L'intercommunalité telle qu'elle est mise en place aujourd'hui, tant dans ses formes à fiscalité propre que dans ses formes sans fiscalité propre, repose pleinement sur la représentativité. Dans les syndicats (à vocation unique, à vocation multiple, mixtes, d'agglomération nouvelle) comme dans les communautés (de communes, d'agglomération et urbaines), l'organe exécutif représenté par le président est élu par les délégués des communes et l'assemblée délibérante est composée des délégués des communes c'est-à-dire d'élus des communes qui composent l'intercommunalité. Le reproche qui est souvent fait aux structures intercommunales est leur opacité et leur éloignement de la vie des citoyens qui ne les connaissent pas ou peu. L'espace démocratique des intercommunalités est presque entièrement celui des élus et pas celui des autres citoyens. Or les structures intercommunales tendent à se développer du fait du morcellement communal extrêmement important en France (plus de 36 000 communes). On l'a vu, l'intercommunalité s'est moins développée en Île-de-France que dans le reste de la France mais le mouvement de construction intercommunale semble engagé. Comment dès lors rendre ce nouvel échelon lisible et transparent pour les citoyens et en faire un réel espace démocratique, d'autant plus que le champ des compétences (obligatoires et facultatives) exercées par les EPCI grandit et domine celles qui restent à la commune ?

Section 4 Des outils insuffisants pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques sectorielles

Le constat de l'inadaptation de certaines politiques publiques sectorielles est unanime en Île-de-France. Les secteurs problématiques ne bénéficient d'ailleurs pas forcément d'une politique publique unique qui leur est dédiée mais d'un

enchevêtrement de politiques qui rend l'action publique parfois illisible et/ou inefficace du fait du manque de coordination. Que ce soit pour la politique des transports et des déplacements (§ 1), celle du développement économique (§ 2), celle du logement (§ 3), les instruments existent. Mais suite à la crise économique des années 1990 et aux mutations politico-institutionnelles précitées, la « *complexité et les insuffisances de l'organisation des acteurs publics et privés [...] est ressortie*¹¹⁷ », comme le fait remarquer le rapport Planchou. Il s'agit là encore d'une question de gouvernance.

§ 1 *Les transports et déplacements*

Pour qui travaille en région parisienne et utilise les transports en commun, les rames de métros bondés des heures de départ et de rentrée des bureaux, les wagons de RER surchargés ou encore les gares inaccessibles tant elles sont assaillies font partie du quotidien. De même, les automobilistes franciliens sont habitués aux kilomètres de bouchons sur le boulevard périphérique comme sur les autoroutes desservant les points stratégiques de la région. Ces images font partie de l'imaginaire collectif lorsqu'on évoque les transports et les déplacements en Île-de-France. Le constat des disfonctionnements de la politique des transports est sévère.

En effet, il n'y a pas eu d'investissements majeurs dans ce domaine depuis les années 1970 et la création du boulevard périphérique, du RER A, B, C et D (à partir de lignes du réseau SNCF). Certes, des investissements ont été réalisés pour rallonger des lignes existantes, en créer de nouvelles (ligne 14 du métro parisien, ligne E du RER), construire des tronçons d'autoroutes, mais ces efforts n'ont pas permis d'empêcher la saturation du réseau de transports en commun comme du réseau routier¹¹⁸. Dans les années 1960, avec la création des villes nouvelles, le réseau RER a été créé. Dans la planification des déplacements, la priorité était cependant donnée à la voiture. Martine Liotard indique que « *c'est ce SDRIF qui marque réellement la volonté de développer les transports en commun*¹¹⁹ ». L'enjeu des politiques actuelles des déplacements et des transports est d'éviter que « *dans dix ans ça soit la thrombose, [comme] on le dit à la RATP* ». Le risque d'engorgement est patent et les lignes

¹¹⁷ Rapport PLANCHOU du Conseil Régional d'Île-de-France, 31 mars 2008, p. 5.

¹¹⁸ Le SDRIF de 1994 comportait des projets de rocares routières souterraines en partenariat public/privé mais ils n'ont jamais vu le jour du fait de leur coût.

¹¹⁹ Entretien du 16 juillet 2008 avec Martine Liotard.

desservant des centres d'activités en expansion sont déjà saturées (ligne 1 et RER A vers La Défense, ligne 13 vers le nord, etc.).

Avec le rôle régional du STIF (Syndicat des Transports d'Île-de-France)¹²⁰, la présence importante de l'État et l'existence de compétences communales et intercommunales en matière d'urbanisme, la complexité de la gouvernance des transports à l'échelle francilienne est soulignée, comme le rappelle Alain Meyère, directeur du département Transports et infrastructures de l'IAURIF¹²¹, dans le rapport Planchou. Le STIF est le syndicat qui met en place un certain nombre de mesures destinées à améliorer le service en matière de transports et déplacements ; la mise en place de la carte Navigo, le prolongement de la ligne 14 vers Olympiades, la gratuité des transports la nuit de la fête de la musique le 21 juin ou la nuit du Nouvel an, etc., autant de mesures diverses et variées qui font du STIF un acteur central des politiques des transports et des déplacements dans la métropole. Après le retrait de l'État en 2004, son Conseil d'Administration est composé en majorité de représentants de la Région (15 membres), mais aussi de représentants de la ville de Paris (5 membres), des autres départements franciliens (1 membre par département soit 7), de la Chambre Régionale de Commerce et d'Industrie (1 membre) et des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (1 membre). Avec la révision du SDRIF, depuis 2004 également, les compétences de la Région s'affirment donc¹²². Son rôle reste cependant relativement effacé.

Le problème majeur de la politique des transports est l'absence de moyens financiers. Avec le retrait de l'État du STIF, la baisse des financements étatiques en matière de transports et des communes et intercommunalités pauvres dans plusieurs parties du territoire francilien, la manne d'argent public se fait rare. Sont alors privilégiées des solutions plus économiques mais qui ne sont pas forcément les plus adaptées à long terme. Ainsi, la construction d'une ligne de tramway coûte beaucoup moins cher que

¹²⁰ La nécessité de créer une instance organisatrice des transports en Île-de-France s'est fait sentir dans les années 1930. En 1938, c'est la création du comité des transports parisiens qui devient le STP en 1959 et le STIF en 2000. Dès 2004, la Région remplace l'État au sein du Conseil d'Administration (elle y est aujourd'hui majoritaire avec 15 membres sur 29). Le président du STIF est le président de la Région Île-de-France, à savoir Jean-Paul Huchon jusqu'aux prochaines élections régionales en 2010.

¹²¹ Rapport Planchou, p. 48.

¹²² Les politiques de transports sont souvent organisées à l'échelle régionale en Europe. C'est le cas du Grand Londres avec le « Transport for London » et de Berlin avec le « Verkehrsterbund Berlin-Brandenburg » dont les compétences sont proches du STIF.

la construction d'une ligne de métro¹²³. A l'heure du développement durable et de la crise pétrolière et financière, la nécessité d'investir de manière massive dans le réseau des transports en commun est défendue par la grande majorité des acteurs politiques : beaucoup estiment en effet, avec Daniel Guérin, que la situation « *devient insupportable*¹²⁴ ». Les questions qui se posent sont donc de savoir en premier lieu quels projets lancer, mais surtout qui va les financer et à quelle hauteur. L'État ne peut plus investir massivement comme il l'a fait dans les années 1970. Les solutions restent à trouver. La question de la coordination entre tous les acteurs des politiques des transports est et reste au cœur de la réflexion.

§ 2 *Le logement*

De même que les transports, le logement constitue un sujet sensible dans l'agglomération parisienne. Les problèmes identifiés sont le manque d'offre de logements par rapport à la demande et les prix souvent prohibitifs des logements pour les personnes à revenus modestes. A Paris comme dans le reste de l'agglomération dense, la construction de logements n'a pas suivi la demande¹²⁵. A mesure que l'on se rapproche de Paris, les prix des loyers et de vente augmentent : ce phénomène s'est aggravé au cours des dernières années ; la population parisienne, marquée par une forte proportion de jeunes adultes (36% de vingt à trente-neuf ans) et de personnes de plus de soixante ans (20%)¹²⁶, trouvent de plus en plus difficilement un logement et les classes moyennes entre 40 et 60 ans doivent s'éloigner de Paris. Les problèmes de bien-être personnel, et plus largement d'équilibre global des flux dans la métropole, sont de fait aggravés par ces éloignements croissants entre le domicile et le lieu de travail. L'attractivité de Paris et son agglomération pour les étudiants et les jeunes diplômés ne se dément pas, Paris demeurant une zone de premier plan en France dans la plupart des domaines économiques. Notamment du fait de cette jeunesse de la population, le nombre de

¹²³ Lors de l'entretien du 16 juillet 2008, Martine Liotard explique que « *le tramway, c'est beaucoup moins efficace mais c'est beaucoup moins cher que le métro. C'est tout le problème, il y a plus d'argent public [...]. Le budget est devenu limité par rapport à l'époque du RER.* »

¹²⁴ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

¹²⁵ « *Paris dispose d'un parc de 1 322 500 logements qui a augmenté de 108 000 logements depuis 1968 pendant que la ville perdait simultanément 400 000 habitants. Depuis 1962, le renouvellement du parc a absorbé 76% des nouveaux logements construits, et si leur nombre continue de s'accroître, la progression a atteint son niveau annuel le plus faible (+ 18 200 logements, + 0,16% par an depuis 1990).* » RONAI Simon, « Paris et la Banlieue Je t'aime moi non plus », *art. cit.*, p. 33.

¹²⁶ Source : *Ibid.*

personnes habitant seules est particulièrement élevé à Paris (52%) et dans la Région (35%) : cette donnée explique aussi la demande forte de logements. Paris comme ses voisines font des efforts conséquents pour rénover le bâti existant et construire des logements neufs. Cependant, ces efforts sont relativisés par plusieurs phénomènes ; la densité existante limite les possibilités de construction (avant 2008, les tours de plus de 37 mètres sont interdites dans les plans d'aménagement) : les difficultés financières et techniques à maintenir dans un état acceptable les logements existants : le coût importants des efforts de construction de logements sociaux (dont le taux doit être de 20 % de l'ensemble des logements offerts au regard de la loi SRU) : les pressions des riverains et des associations pour toute nouvelle construction de logement ou de bureaux (les parcs et espaces publics sont préférés). Tous les élus sont confrontés à ces difficultés liées au logement. Daniel Guérin explique qu'à Saint Ouen, « depuis quatre-cinq ans, on n'arrête pas de construire (40 % de logements sociaux aujourd'hui). Mais on a toujours 3 600 demandeurs de logement. Tout ce qu'on a construit ne fait pas baisser le nombre de demandeurs¹²⁷. » Il en est de même pour toutes les communes de l'agglomération, dans des proportions variables¹²⁸. La préoccupation des élus est de répondre à la demande forte en des termes quantitatifs mais de ne pas oublier également le qualitatif en respectant les normes HQE¹²⁹ ou en décidant de ne pas « refaire des cages à lapins » selon l'expression de Daniel Guérin. Le projet de SDRIF comporte cette attention à la quantité de logements construits mais aussi à leur qualité pour que les efforts ne se fassent pas au détriment de la qualité de vie des habitants. Là encore, le constat des problèmes en matière de logement amène un certain nombre d'élus à vouloir envisager la réalité de manière concertée et en coopération alors qu'aucun instrument ne permet de le faire à l'échelle de l'agglomération.

§ 3 *Le développement économique*

L'Île-de-France reste une des régions économiques les plus performantes du monde. Laurent Davezies rappelle qu'avec onze millions d'habitants, elle produit 40% du PIB chinois, ou encore plus que le PIB australien (492 milliards de dollars) et encore

¹²⁷ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

¹²⁸ Simon Ronai parle de 100 000 demandeurs de logements à Paris chaque année : RONAI Simon, *op. cit.* p. 35.

¹²⁹ HQE : Haute Qualité Environnementale

plus que le PIB mexicain (381 milliards)¹³⁰. En matière économique, la forte concurrence internationale et la crise économique des années 1990 oblige décideurs politiques et acteurs économiques à penser d'autres solutions pour le développement économique dans la métropole. L'Île-de-France est une des régions du monde les plus performantes en matière économique¹³¹. En 2005, le PIB de l'Île-de-France est de 478,7 milliards d'euros soit près de 28% de la richesse nationale (1710 milliards d'euros en 2005¹³²). Bénéficiant d'une grande diversité de son tissu économique, ses secteurs suivants : l'aéronautique, la défense, l'automobile, les sciences et techniques de l'information, les foires et les salons, ou encore le tourisme. C'est également le premier parc immobilier d'entreprises d'Europe¹³³. 38 % des sièges sociaux y sont implantés et 50 % des emplois supérieurs français se trouvent dans l'aire urbaine de Paris. Ces quelques données statistiques donnent un aperçu du potentiel de la Région. Pourtant, la concurrence internationale – avec Londres notamment - est sévère et les constats des obstacles à un développement économique sont nombreux. Sont pointés du doigt, à des degrés divers selon les interlocuteurs, la densité importante de Paris augmentant les prix de l'immobilier et du foncier, les rigidités du système législatif en droit du travail, les inégalités socio-économiques entre les différents territoires, la relative perte d'attractivité de Paris face à sa proche banlieue, l'accroissement des distances domicile-travail. La crise des années 1990 n'a pas été encore résorbée et les acteurs publics comme privés, fonctionnement de manière unilatérale, peinent à penser un développement économique équilibré.

Tous ces différents éléments, conjoncturels et structurels, ont poussé les élus à réfléchir sur des solutions pour dépasser les différentes crises. Le dossier du Grand Paris soulève des enjeux extrêmement importants qui complexifient le processus décisionnel.

¹³⁰ Voir le rapport de Laurent DAVEZIES, « Croissance sans développement en Île-de-France », CÉIL-Créteil-Université Paris 12, rapport préparé pour l'*Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche* et la direction du développement territorial de la *Caisse des Dépôts*, janvier 2007. Consultable sur le site de Pierre Mansat :

<http://www.pierremansat.com/article-20642725.html>

¹³¹ Toutes les données statistiques suivantes proviennent du site internet de l'IAU IDF.

¹³² Source : Insee.

¹³³ Avec 45 millions m² de bureaux, 30 millions m² de locaux d'activités, 20 millions m² d'entrepôts (source : IAU IDF).

Chapitre III Les enjeux sous-jacents au débat sur le Grand Paris

En ce début de 21^e siècle, la métropole parisienne est l'objet de bien des attentions, les difficultés étant plus présentes à l'esprit des décideurs que les succès. L'objectif de la réflexion est simple : il s'agit de revivifier l'espace francilien en contrant les obstacles politiques, institutionnels, psychologiques, « *en un mot, de réveiller la belle endormie*¹³⁴ » pour reprendre les mots de Bertrand le Gendre. Les crises affectant Paris ont en effet profité à Londres et la métropole parisienne a du mal à inverser la tendance. Les obstacles au changement sont réels tant les enjeux sont lourds. Que ce soit pour trouver de nouveaux équilibres, gérer et organiser la polarité et la mobilité ou encore encourager la mutualité des ressources, les défis sont grands. Nous avons choisi d'étudier trois de ces enjeux, qui ne doivent pas faire oublier d'autres défis comme la question de l'environnement et du développement durable.

La politique d'aménagement du territoire constitue un premier enjeu dans la mesure où les choix entre plusieurs visions du territoire ont une portée lourde et à long terme ; les choix effectués dans les années 1960 – marquant une rupture - ont un impact aujourd'hui encore (§ 1). Pour faire face aux inégalités croissantes socio-économiques entre territoires de l'agglomération, la solidarité financière est plébiscitée par nombre d'élus alors que d'autres sont moins enthousiastes. Le partage des ressources est un enjeu de taille et soulève des oppositions marquées (§ 2). Enfin, l'enjeu qui englobe tous les autres est l'enjeu du pouvoir : les divergences entre divers organes et institutions ou entre partis politiques sont un obstacle réel à la prise de décision (§ 3).

Section 1 La politique d'aménagement du territoire

L'aménagement du territoire désigne à la fois l'action d'une collectivité sur son territoire, et le résultat de cette action¹³⁵. Cette politique a pour objectif d'accompagner le développement économique des territoires et de réduire les inégalités spatiales en termes économiques et sociaux : elle mobilise ainsi les

¹³⁴ LE GENDRE Bertrand, « Grand Paris, grand défi », *Le Monde*, samedi 12 mai 2008.

¹³⁵ Définition du mot aménagement dans BRUNET Roger (dir.), *Les Mots de la géographie*, La Documentation française, 1992, p. 29.

politiques économiques, du logement, de l'urbanisme, des infrastructures (transports, communication), de l'environnement, etc. Pour Pierre Mazet¹³⁶, il y a aujourd'hui un changement de la nature de l'aménagement du territoire : sa priorité est désormais « *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* ». 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 dans un contexte de promotion du libéralisme, dans une période de crise et de volonté de proximité de l'action publique. De nouveaux acteurs infra- et supranationaux avec lesquels l'État doit composer apparaissent alors avec la décentralisation et l'eupéanisation de la politique d'aménagement du territoire.

Les choix opérés depuis les années 1970 en matière d'aménagement du territoire ont mis de côté la zone centrale en préférant le polycentrisme à un aménagement en cercles concentriques (§ 1). Les disparités socio-économiques croissantes depuis quelques années (§ 2) questionnent l'efficacité des outils d'aménagement du territoire existant tel que le SDRIF (§ 3). Résultats de choix entre des visions du développement et de l'aménagement parfois très diverses, l'aménagement du territoire est une question éminemment politique (§ 4).

§ 1 L'impensé de la zone centrale

La politique d'aménagement du territoire de l'Île-de-France a été entièrement repensée dans les années 1960 : Paul Delouvrier, délégué général du District de la Région de Paris de 1961 à 1969, a mis en place la polycentralité dans l'aménagement du territoire en créant notamment les villes nouvelles. La logique ainsi défendue est celle d'un développement à l'extérieur de la zone bâtie, contrairement aux politiques antérieures qui privilégiaient le développement de la zone centrale. Pour Martine Liotard, le « *polycentrisme amorcé dans les années 1960 est loin d'être amorti* ». La zone centrale est un « *grand impensé de la planification de l'agglomération depuis*

¹³⁶ MAZET Pierre, *Aménagement du territoire*, Paris, Ed. Dalloz, Armand Colin, Coll. Compact, 2000, p.2. Il ajoute: « *L'aménagement du territoire n'échappe pas à un questionnement plus global que rencontrent les gouvernants aujourd'hui et qui consiste à essayer de trouver une voie médiane entre la régulation par le marché et une intervention de l'État de moins en moins acceptée. Admettre la nécessité d'un aménagement et d'un développement du territoire signifie que l'on accepte l'intervention de l'Etat, souvent au nom de la solidarité nationale, et d'autres acteurs pour compenser des inégalités jugées dangereuses pour la cohésion de la société.* »

1965¹³⁷ ». Paris a été mis de côté dans les plans de développement au profit de la proche couronne : des communes comme Boulogne, Issy-les-Moulineaux, Puteaux, etc., ont bénéficié de plans d'aménagement encourageant leur développement. Le traitement des friches industrielles nées de la désindustrialisation a été une question récurrente de ces plans d'aménagement. L'idée était de développer des pôles autour de Paris, à l'image de La Défense dont le plan d'aménagement a été décidé en 1958. L'aménagement du territoire n'est donc pas pensé à partir de Paris. Le SDRIF de 1994 ignore toujours cette question de la zone centrale et l'esprit est le même que celui des années Delouvrier. Cependant, les limites du polycentrisme et de l'absence de prise en compte de la zone centrale sont apparues. Les villes nouvelles n'ont pas réussi à se développer autant qu'elles l'auraient dû (à part Saint-Quentin-en-Yvelines pour Martine Liotard) et les blocages récurrents liés à une difficile mise en œuvre des politiques publiques ont montré la nécessité de repenser la zone centrale. Un débat sur la pertinence de la prise en compte de la zone dense dans le SDRIF a eu lieu pendant cette période de révision du Schéma. La Ville de Paris, qui défendait ardemment la pertinence d'une telle notion, a produit la contribution « Zone dense »¹³⁸ et réussi à faire prendre en compte la réalité de la zone dense dans le projet de SDRIF.

§ 2 *Des disparités socio-économiques grandissantes*

A) 92 vs/ 93 ?

Entre les différents territoires de la métropole, les disparités démographiques, économiques et sociales sont devenues de plus en plus fortes ces dernières décennies : « *plusieurs études récentes confirment que la polarisation économique et sociale de l'espace urbain français ne cesse de s'accroître depuis les années 1980 (voir notamment Bessy, 1998 ; Chenu et Tabard, 1994 ; Rouxel, 2003)* »¹³⁹.

Certains territoires se sont développés très rapidement et ont su surmonter les difficultés issues de la crise économique des années 1990 : le pôle de la Défense est devenu une place des affaires centrale en Europe, le pôle de Roissy autour de

¹³⁷ Entretien du 16 juillet 2008 avec Martine Liotard.

¹³⁸ Cf. « La contribution de Paris à l'atelier « zone dense » du SDRIF », hors-série de la lettre de la Ville de Paris sur la coopération *Extramuros*.

¹³⁹ HOFFMANN-MARTINOT Vincent, SELLERS Jeffrey, *Politique et métropole. Une comparaison internationale*, CNRS édition, 2007, Coll. Cnrs Science politique, p. 143.

l'aéroport Charles-de-Gaulle continue de se développer, l'espace de la Plaine-Saint-Denis attire toujours plus d'investisseurs depuis la construction du Stade de France, Issy-les-Moulineaux a dépassé une situation économique sinistrée... A contrario, certains territoires souffrent de difficultés sociales grandissantes, du chômage, de la paupérisation de la population, de la crise grandissante du logement. Le département du 93 est le plus pauvre de France et certaines de ses communes sont dans des situations économiques très difficiles.

A l'échelle de la métropole, les disparités sont donc très fortes. Paris est ainsi la plus riche des villes-centres de France d'après l'étude de Vincent Hoffmann Martinot avec un revenu médian par habitant de 13 731 euros, « *mais à l'intérieur de son aire urbaine, on compte pas moins de 183 banlieues dont le revenu médian dépasse le niveau déjà élevé de la capitale, et même de façon substantielle (Neuilley, Saint-Nom-La-Bretèche, Le Vesinet, Saint-Cloud, Sceaux, Jouy-en-Josas, ou Maisons-Laffitte)¹⁴⁰ »*. Ces communes riches côtoient au sein de l'aire urbaine de Paris des communes parmi les plus pauvres de France : « *le revenu médian par habitant est tout simplement cinq fois plus faible à Clichy-sous-Bois (4482 euros) qu'à Neuilly-sur-Seine (22 731 euros), deux villes qui sont respectivement la plus pauvre et la plus riche à l'échelle de l'ensemble des 42 aires urbaines¹⁴¹ »*.

Ces fortes disparités interpellent les élus - plutôt ceux dont les communes souffrent de difficultés économiques et sociales fortes - qui essaient de mettre en place des politiques économiques et fiscales attractives pour les investisseurs. Certaines communes ont réussi à attirer les entreprises sur leur territoire : Saint-Denis, avec l'arrivée du Stade de France en 1998 et la construction d'un arrêt du Rer B, a connu un fort développement de son activité économique. Aux portes de Paris, la situation est idéale. Conjuguer proximité avec Paris et offre de transport substantielle est un gage d'attractivité. Le problème qui se pose alors pour les élus est de réussir à maintenir un équilibre social sur leur territoire, en d'autres termes d'encourager la mixité sociale. L'arrivée de sièges sociaux, de laboratoires de recherche, d'entreprises de services amène dans ces communes une population active qualifiée, plus aisée que la population y résidant, mais qui rentrent chez eux dans une autre

¹⁴⁰ HOFFMANN-MARTINOT Vincent, SELLERS Jeffrey, *Politique et métropole. Une comparaison internationale, op. cit.*, p. 142.

¹⁴¹ HOFFMANN-MARTINOT Vincent, SELLERS Jeffrey, *Politique et métropole. Une comparaison internationale, op. cit.*, p. 141.

commune, une fois leur journée de travail terminée. Dans une logique inverse, les populations pauvres et peu qualifiées du territoire ne bénéficient pas de l'offre d'emploi qui arrive et subissent la hausse des impôts locaux. Le risque est alors de voir les populations pauvres s'éloigner toujours plus loin de la centralité parisienne et être remplacées par les classes moyennes et aisées.

B) Des villes en concurrence

Ces disparités socio-économiques provoquent des effets de concurrence qui pour n'être pas recherchés sont le plus souvent bien réels. Ils poussent toutes les communes à être les plus attractives et à attirer la richesse dans un territoire hautement concurrentiel. Les villes sont donc en concurrence pour attirer les investisseurs sur leur territoire. Pierre Mansat explique ainsi la situation : « *tout le monde court derrière les mêmes entreprises, les mêmes types d'activités, les mêmes promoteurs, les mêmes constructeurs. Et ça contribue à produire de la dissociation et ne produit pas beaucoup d'en-commun, ça ne contribue pas à construire des projets à l'échelle de la métropole*¹⁴². » La concurrence entre les communes de la zone dense mais également entre les communes de la première couronne et Paris est donc forte. Cette concurrence n'est cependant pas absolue puisque, comme le dit Pierre Mansat, « *il y a du commun, bien plus que dans les années 1960 et 1970, qui est en train de s'exprimer*¹⁴³ » dans un certain nombre de territoires : il cite notamment l'exemple d'un quartier intercommunal entre Aubervilliers, Saint Denis et Paris qui est en train de se créer.

§ 3 *Le SDRIF : un outil nécessaire mais insuffisant ?*

Le Schéma Directeur d'Île-de-France est un document d'urbanisme prescriptif de référence pour l'aménagement du territoire francilien¹⁴⁴ : il planifie à 25 ans l'orientation stratégique de l'aménagement du territoire et du développement francilien. Sa révision, lancée en 2004 par la Région¹⁴⁵, a été ouverte par un décret en Conseil d'État en août 2005, et un projet de SDRIF a été adopté par la Région en

¹⁴² Entretien du 16 janvier avec Pierre Mansat.

¹⁴³ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

¹⁴⁴ 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.

¹⁴⁵ La révision du SDRIF était auparavant une mission de l'Etat. Après la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, la révision ainsi que la gestion du SDRIF a été confiée à la Région.

février 2007. Les débats relatifs à la révision du SDRIF ont donc eu lieu en parallèle de la réflexion menée au sein de la Conférence métropolitaine qui a débuté quant-à-elle en juillet 2006 mais été amorcée depuis 2001.

Le projet de SDRIF de 2006 a suscité bien des commentaires de la part de tous les acteurs politiques et administratifs en charge de l'aménagement du territoire¹⁴⁶. Ses orientations en matière d'aménagement du territoire¹⁴⁷ sont les suivantes : renforcement et achèvement du polycentrisme, association d'une approche traditionnelle concentrique (cœur d'agglomération, ceinture verte, grande couronne...) et approche nouvelle par faisceau et enfin identification de territoires stratégiques par grands faisceaux de développement. Le polycentrisme reste donc au cœur de la façon dont est envisagé le développement en Île-de-France malgré les limites des politiques menées dans cet esprit. Ce qu'il faut noter est la réinsertion de la prise en compte de la zone centrale, comme vu précédemment. L'enjeu pour Paris est sa réintégration dans l'aménagement du territoire de la Région qui a lui-même un impact fort sur le développement de la ville de Paris dans un contexte de concurrence accrue entre les métropoles européennes et internationales. Pour Laurent Davezies, le projet de SDRIF de 2006 identifie trois défis majeurs : la lutte contre les inégalités, la prise en compte du changement climatique et une meilleure insertion de la région dans la mondialisation¹⁴⁸. Pour Paris comme pour la Région, ces défis ont une grande importance : c'est l'intérêt d'avoir un plan stratégique de développement tel que le SDRIF pour penser les enjeux et les moyens d'y apporter des solutions efficaces.

Pourtant, 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* » (Martine Liotard). 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

¹⁴⁶ Voir sur ce sujet les articles sur le SDRIF dans le dossier « Paris – Ile-de-France : comment gouverner la « métropole régionale », in *Pouvoirs locaux*, n°73, 2007/2, pp. 36-117.

¹⁴⁷ Cf. « Le CESR approuve le SDRIF mais rappelle que la question des moyens reste posée », in *Pouvoirs locaux*, n°73 II/2007, p. 49. Il est dit plus loin (p. 50) que les objectifs du SDRIF sont : « la promotion d'une politique de transports correspondant au parti d'aménagement, l'offre de 1,5 million de logements à construire à l'horizon du Schéma directeur, la stimulation de l'activité économique et commerciale, en accueillant plus d'emploi, pour renforcer l'attractivité et le rayonnement internationaux, la gestion durable des ressources naturelles et la dotation de la métropole, d'équipements et de services de qualités. »

¹⁴⁸ DAVEZIES Laurent, « Les dessous des cartes du SDRIF », *Pouvoirs locaux*, n°73 2007/2, p. 61.

régional du projet en février 2007. On voit bien avec cet exemple combien l'aménagement du territoire comporte des enjeux politiques importants.

§ 4 L'aménagement du territoire : des enjeux politiques importants

La politique d'aménagement du territoire fait l'objet d'arbitrages entre plusieurs façons de concevoir le réel et entre plusieurs visions de l'avenir (A). La mise en œuvre de ces choix politiques peut avoir des effets sur la structure politique des communes (B).

A) Des choix politiques en matière d'aménagement du territoire

Le grand débat entre polycentrisme et développement en cercles concentriques oppose fortement les partis entre eux mais également les membres de mêmes partis. Par ailleurs un débat oppose clairement la droite à la gauche - avec des variations relatives bien évidemment – avec deux extrêmes dans l'idée de l'aménagement selon Martine Liotard : « *soit on commence par un développement économique des milieux les plus forts économiquement comme la défense* », soit on joue « *la solidarité à fond* ». Pour arbitrer entre ces deux extrêmes, une « *vraie négociation politique*¹⁴⁹ » se met en place.

Différents acteurs politiques se disputent les compétences en aménagement du territoire et contribuent à renforcer le poids des enjeux dans ce domaine. L'État est resté pendant longtemps l'acteur principal de l'aménagement en Île-de-France. Avec la décentralisation et l'eupéanisation des politiques publiques, la figure d'un *État subsidiaire*¹⁵⁰ qui doit repenser sa façon d'agir (privilégier la négociation institutionnalisée, agir par contrat, etc.) apparaît. La Région dispose de plus en plus de compétences en matière d'aménagement du territoire, avec le SDRIF en Île-de-France par exemple. Elle est donc avec l'État l'acteur principal de l'aménagement du territoire. Les départements n'ont que des compétences localisées mais ne peuvent produire de documents d'orientation stratégiques. Les communes quant-à-elles disposent de peu de compétences mais restent des acteurs majeurs des politiques d'aménagement du territoire dans une agglomération dense comme l'agglomération parisienne. Les maires sont associés à la réflexion : la révision du SDRIF a été

¹⁴⁹ Entretien du 16 juillet 2008 avec Martine Liotard.

¹⁵⁰ MAZET Pierre, *op. cit.*, p.40.

l'occasion de créer des ateliers territoriaux pour les maires, la Conférence métropolitaine est un lieu qui pense l'aménagement du territoire et est un lieu de débat par et pour les maires... A l'échelle communale, on ne parle plus d'aménagement du territoire mais d'urbanisme cependant.

B) Les effets politiques des politiques d'aménagement du territoire

Si les choix faits en matière d'aménagement du territoire sont politiques, certains de leurs effets sont aussi politiques. Dans leur ouvrage *Politique et métropole. Une comparaison internationale*, Vincent Hoffmann-Martinot et Jeffrey Sellers ont tenté de montrer que « dans les banlieues, les orientations politiques sont soumises à des facteurs spécifiques de changements qui influencent la politique locale » : « la montée des classes moyennes et moyennes-supérieures en dehors des villes-centres a créé de nouvelles bases pour les partis conservateurs » ; « on enregistre davantage de soutien pour les indépendants et plus de volatilité électorale dans les nouvelles banlieues » et « les nouvelles banlieues se caractérisent par un déclin des niveaux de participation et d'engagement politique¹⁵¹ ». Ces hypothèses de travail sont très intéressantes au regard de notre sujet dans la mesure où elles montrent le lien entre composition politique d'une commune et aménagement du territoire. Les choix en matière d'aménagement du territoire auraient ainsi un impact sur la mobilité des habitants et recomposeraient la structure sociale des communes, structure sociale qui influe à son tour sur les choix faits en matière d'aménagement du territoire. Certes, il faut rester prudent quant-àux corrélations entre la composition sociale et l'appartenance politique d'une commune nous rappelle Vincent Hoffmann-Martinot. Néanmoins, il a pu observer en France que « la migration de classes moyennes et supérieures de la périphérie tend objectivement à réduire l'assise électorale de la droite »¹⁵² dans les villes-centres. De plus, il pose comme hypothèse que les nouveaux habitants des communes suburbaines (voulant profiter d'un cadre de vie plus agréable et fuir le métro-boulot-dodo) « sont porteurs de préférences

¹⁵¹ HOFFMANN-MARTINOT Vincent, SELLERS Jeffrey, *Politique et métropole. Une comparaison internationale*, op. cit., p. 9.

¹⁵² Il ajoute plus loin : « Il y a encore 20 ans, la structure plus bourgeoise des villes-centres facilitait leur contrôle par des majorités de droite : c'était le cas en 1983 des deux tiers environ (27) des centres de nos 42 aires urbaines. Vingt ans plus tard, la droite n'en dirige plus que la moitié (21) ». HOFFMANN-MARTINOT Vincent, SELLERS Jeffrey, *Politique et métropole. Une comparaison internationale*, op. cit., p. 151.

économiques et fiscales conservatrices influençant directement le choix de leurs leaders locaux et les policy outputs de leurs municipalités ». Ces nouveaux habitants sont donc associés à un conservatisme fiscal mais celui-ci peut se combiner avec un « *libéralisme socio-culturel en recomposant une New Political Culture*¹⁵³ ». En terme politique, ces choix amènent des votes en faveur des partis indépendants, de droite mais aussi de gauche modérée comme les socialistes pragmatiques. Ces hypothèses de travail de Vincent Hoffmann-Martinot restent des hypothèses : une étude empirique de la situation dans l'agglomération parisienne serait utile. Il n'en reste pas moins que ces hypothèses dévoilent des pistes de réflexion intéressantes et mettent en perspective les enjeux du débat sur le Grand Paris.

Section 2 La solidarité financière

Lorsqu'il s'agit d'encourager la coopération entre communes, la question qui polarise l'attention dans une large mesure est celle de la solidarité financière. Que ce soit pour la défendre ou l'ignorer. Si le discours des élus montre une défense sans appel de la solidarité financière, il n'est reste pas moins que dans les faits, elle est difficile à mettre en place et rencontre des obstacles non négligeables.

Les inégalités socio-économiques entre les territoires augmentent ? Comme d'autres élus, Philippe Laurent soutient qu'un « *un responsable politique ne peut pas accepter ça et considérer ça comme inéluctable*¹⁵⁴ ». Pour encourager la solidarité entre communes et réduire ces inégalités, deux options sont possibles en matière financière : soit la péréquation, soit la mutualisation. La péréquation consiste à redistribuer une partie de la richesse des communes les plus riches aux communes les plus pauvres, mais sans mise en commun. Chaque commune dispose comme elle l'entend de ses ressources. La mutualisation, c'est une mise en commun d'argent à hauteur des ressources financières des communes : cette option ne peut se faire que dans un schéma de coopération intercommunale où les communes décident ensemble des politiques à mener, des moyens qui seront attribués, et du territoire sur lequel elles seront mises en œuvre.

¹⁵³ HOFFMANN-MARTINOT Vincent, SELLERS Jeffrey, *Politique et métropole. Une comparaison internationale*, op. cit., p. 150.

¹⁵⁴ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

La péréquation existe déjà aujourd'hui en Île-de-France avec des instruments tels que le FSRIF (Fonds de Solidarité de la Région Île-de-France) et la DSUCS (Dotation de Solidarité Urbaine et de Cohésion Sociale) venant de l'Etat. Cependant, ainsi que le constate J.-P. Chauvel, « *leur efficacité reste modeste et a tendance à diminuer*¹⁵⁵ » et ne permet pas de répondre à l'aggravation des inégalités. De même, la répartition de la taxe professionnelle au niveau du département ou de la Région n'a que peu d'incidence sur la réduction des inégalités entre communes riches et pauvres car les montants restent peu élevés : Pierre Mansat indique que « *la péréquation touche 2% des ressources issues de taxes locales*¹⁵⁶ » et ce taux est pour lui, comme pour beaucoup d'autres élus, insuffisant. Il faut alors trouver une autre solution, avec de la mutualisation par exemple, pour assurer la réduction des inégalités socio-économiques entre les territoires, mais là aussi les enjeux politiques sont importants : « *Delanoë a dit qu'il voulait bien partager les richesses parisiennes à condition que les Hauts de Seine fassent de même*¹⁵⁷ », nous indique Pierre Mansat. La compétition entre Paris et les Hauts-de-Seine sur cette question de la bonne volonté à partager s'est largement illustrée dans les médias. Derrière ces questions d'aménagement du territoire et de péréquation, se greffent des enjeux de pouvoir importants.

Section 3 Les enjeux de pouvoir

Bien que constamment déniée par les acteurs de la Conférence métropolitaine, l'existence d'enjeux de pouvoir est réelle : elle paraît même évidente au regard de la situation francilienne précédemment évoquée. Philippe Laurent l'exprime ainsi : « *Maintenant, à la Conférence Métropolitaine, ce qui est compliqué, c'est que se croisent des problèmes de réalité, quels que soient sa sensibilité ou ses engagements politiques et partisans. Après, il y a des enjeux de pouvoirs, où il y a aussi des enjeux politiques... A un moment, il y a un niveau qui surdétermine l'autre, c'est un peu normal*¹⁵⁸. » La Conférence métropolitaine, bien que ne rassemblant jusqu'en 2007 qu'une partie seulement des acteurs du débat sur le Grand Paris, prouve d'ailleurs, par la participation ou non des élus, l'existence de ces enjeux. La course à la présidence de la Région, entre PS et UMP en est un (§ 1). Le deuxième enjeu est

¹⁵⁵ J. P. Chauvel, rapport Planchou, p. 48.

¹⁵⁶ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

¹⁵⁷ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

¹⁵⁸ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

relatif à la recherche de puissance de l'État dans les territoires (§ 2). Enfin, le duel entre la droite et la gauche dans l'agglomération (§ 3). Ces questions apparaissant en filigrane tout au long de ce mémoire, elles seront brièvement évoquées ici.

§ 1 *La course à la présidence de la Région*

La Région Île-de-France, dirigée par la gauche depuis 1998, a pour actuel président Jean-Paul Huchon. Les élections régionales de 2010 constituent une échéance électorale importante et les élus commencent dès 2007 à se placer dans la course. L'horizon électoral régional est un obstacle pour le dialogue entre élus car il contribue à polariser les positions politiques des acteurs. Les élus doivent penser à leur propre stratégie de campagne ou à celle de leur parti. Le risque est une instrumentalisation du débat sur le Grand Paris à des fins électoralistes. Jean-Paul Huchon « *ne veut pas, et il a raison, que les enjeux électoraux de court terme – les élections régionales sont dans deux ans – servent de prétexte à de mauvais coups politiques*¹⁵⁹. » Le débat pâtit des affrontements sur ce terrain qui, croisés avec d'autres enjeux, deviennent paralysants : « *nous, on ne veut pas être victime des affrontements Huchon / Karoutchi*¹⁶⁰ », explique Philippe Laurent. Roger Karoutchi, conseiller régional UMP et chef de file de l'opposition, est en effet candidat à la succession de Jean-Paul Huchon. Il n'a pas participé à la Conférence métropolitaine mais ses interventions sur le Grand Paris ont été nombreuses. Il se place dans le débat, en annonçant notamment en janvier 2008 vouloir la création d'un syndicat mixte ouvert, proposition critiquée par Jean-Paul Huchon qui ne souhaite la création d'aucune structure nouvelle¹⁶¹. L'analyse de Sybille Vincendon pour *Libération* est la suivante : « *Jean-Paul Huchon ne veut aucune structure centrale : cela marginaliserait la grande couronne et affaiblirait la région, estime-t-il. Il en a fait son combat et accuse la droite de transformer cette bataille en marchepied pour les*

¹⁵⁹ Propos recueillis par VINCENDON Sybille, « Je ne revendique pas le poste de maire de Paris Métropole », in *Libération*, édition du mardi 6 mai 2008.

¹⁶⁰ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

¹⁶¹ Voir l'article « Deux visions pour un Grand Paris. Jean-Paul Huchon et Roger Karoutchi s'affrontent sur l'aménagement du territoire à Paris et en petite couronne » dans *20 minutes*, édition du 29 janvier 2008. Le président de la région Île-de-France y annonce qu'il n'est pas favorable à la création d'une grande structure. Roger Karoutchi y déclare que « *le cœur de l'agglomération a besoin d'une révolution* » et annonce vouloir la création d'un syndicat mixte ouvert juste après les municipales de 2008.

*régionales de 2010. L'omniprésence de l'UMP Roger Karoutchi, chef de file de l'opposition régionale, peut justifier ses craintes*¹⁶². »

Dans un chat avec les citoyens de Plaine Commune le 23 juin 2008¹⁶³, Patrick Braouezec explique qu'à cause des élections régionales, certains élus mettent des enjeux de pouvoir dans le débat sur le Grand Paris alors que ce dernier n'en comporte pas en soi : les enjeux politiques, « *qui concernent le quotidien de chaque Francilien* » sont par contre bien présents. Là où il y a des enjeux politiques, se créent bien souvent des enjeux de pouvoir, le pouvoir étant consubstantiel au politique.

§ 2 *La question de la puissance de l'État dans les territoires*

L'État s'est progressivement retiré des territoires depuis les années 1970. Les lois de décentralisation, la remise en cause de l'État Providence et la promotion d'un État libéral, etc. : autant de phénomènes qui redessinent les contours de la présence étatique dans les territoires. Si dans les textes l'État se retire, il est pourtant loin d'y avoir disparu. La tradition centralisatrice française reste bien présente. La dimension stratégique de la région parisienne pour l'État français sur tous les plans explique sans doute sa volonté de maintenir sa puissance sur ce territoire. D'où une lutte avec les collectivités qui désirent pouvoir mettre en œuvre les politiques qu'elles ont choisies : « *les collectivités locales ont tous les mêmes préoccupations, c'est la lutte pour les libertés, contre les Etats centraux qui essaient toujours d'imposer, c'est comme ça, ça sert à rien de lutter, enfin si, mais ça sert à rien de changer le système*¹⁶⁴ » (Philippe Laurent). Alors que la ville de Paris a renforcé son pouvoir depuis 1977 et l'élection de son maire au suffrage universel direct et que la Région gagne de plus en plus de compétences, quelle est la marge de manœuvre de l'État pour imposer ses vues ? Financièrement limité, son pouvoir s'est en effet affaibli. Mais il ne renonce pas à s'imposer comme un acteur clé de la réflexion sur l'organisation institutionnelle dans l'agglomération. Pour Michel Cantal Dupart, lorsque François Mitterrand lui a demandé ainsi qu'à Roland Castro de réfléchir sur le Grand Paris en 1983, « *il voulait agacer Chirac [maire de Paris] et Giraud [président du Conseil régional] en parlant du Grand Paris. C'est la même chose*

¹⁶² VINCENDON Sybille, « Delanoë voit au-delà du Grand Paris », in *Libération*, édition du 6 mai 2008.

¹⁶³ Lire le script des échanges « *Quel Grand Paris ? Pour qui et pour quoi faire ?* » sur : <http://91.121.81.35/chat/plainecommune/script.html>.

¹⁶⁴ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

*aujourd'hui*¹⁶⁵. » Les déclarations du président de la République sur la nécessité de réfléchir à l'avenir de la région capitale et sur la possibilité de créer une communauté urbaine ont-elles été faites pour agacer Bertrand Delanoë et Jean-Paul Huchon ? Il semble que l'ambition présidentielle aille au-delà, avec son projet architectural et la création d'un secrétariat d'État au développement de la région capitale en mars 2008. L'État est donc un acteur qui compte dans le débat : par le biais d'une loi, il a toujours la possibilité d'imposer la création d'une structure telle qu'une communauté urbaine. Cependant, les élus locaux semblent penser qu'en pratique, il n'a plus les moyens d'imposer une telle loi, sans leur aval. Nous détaillerons tous ces points dans la troisième partie.

§ 3 *Le duel droite / gauche*

Le communisme est une force politique importante dans l'agglomération parisienne. En 1964, lors de la réforme conduite par Paul Delouvrier, elle est même la première. Cette réforme « *fait valoir une [...] logique [...] politique (institutionnaliser et encadrer le rôle des élus communistes)* » : « *contestée par une majorité d'élus parisiens et banlieusards, la création de sept nouveaux départements donne lieu à un compromis tacite entre autorités tutélaires et mandataires communistes*¹⁶⁶ ». Les départements du 93 et 94 vont être gérés par des communistes jusqu'à aujourd'hui¹⁶⁷. Un grand nombre de communes sont également gérées par des communistes : on parle de la banlieue rouge¹⁶⁸. Or, le communisme municipal est en crise depuis une vingtaine d'années et cette crise profite au PS, les dernières élections municipales de mars 2008 l'ont montré.

L'équilibre politique entre droite et gauche dans l'agglomération parisienne se modifie progressivement. Le Conseil Régional passe à gauche en 1998. La Ville de Paris, après vingt-quatre ans à droite, passe aussi à gauche en 2001. Les enjeux de pouvoir sont donc importants : la droite espère regagner des positions dans les territoires alors que les différents scrutins locaux confirment la progression de la

¹⁶⁵ Propos tenus lors de la table ronde *Les visages d'un Grand Paris* organisée par le CNAM le 24 novembre 2007.

¹⁶⁶ BELLANGER Emmanuel, « Le Grand Paris, sa banlieue rouge et ses solidarités intercommunales : les leçons de l'histoire », art. cit. « *Le Général de Gaulle donne son accord à la réforme arguant que les communistes ont acquis une légitimité éditoriale reconnue depuis les années 1930* ».

¹⁶⁷ Avec une coupure pour le 94 entre 1970 et 1976 où le Conseil général est présidé par un gaulliste.

¹⁶⁸ Voir sur ce sujet SUBRA Philippe, « Île-de-France : la fin de la banlieue rouge », in *Hérodote*, n°113, 2004/2, pp. 14-17. Il y définit la banlieue rouge comme « *une réalité urbaine, sociologique et culturelle, et un phénomène politique, souvent désigné sous le terme de « communisme municipal* » ».

gauche (comme lors des élections régionales de 2004 après lesquelles vingt des vingt-deux Conseils régionaux métropolitains sont à gauche).

Les enjeux que nous venons d'évoquer pèsent dans le débat sur le Grand Paris. Ils mettent en perspective le positionnement de ses différents participants, en fonction de leur appartenance institutionnelle et partisane. Les mutations structurelles du système politico-institutionnel et de la société et les diverses crises conjoncturelles forment la toile de fond d'un débat dont l'envergure va peu à peu grandir. De la politique de coopération lancée par la Ville de Paris en 2001 et des initiatives isolées de quelques élus, la réflexion sur le Grand Paris va se structurer pour la première fois au sein de la Conférence métropolitaine. L'étude de cet espace de dialogue entre maires permet d'appréhender plus finement le processus de construction du débat sur le Grand Paris.

PARTIE II LA CONFERENCE METROPOLITAINE

La Ville de Paris a lancé depuis 2001 une nouvelle politique de coopération avec les collectivités territoriales de la première couronne. La Conférence métropolitaine, dont la première réunion a été organisée en juillet 2006, marque le passage à une nouvelle étape dans ce processus de coopération intercommunale. Cet espace de débat, novateur à bien des égards, permet la rencontre, dans un espace formalisé, d'acteurs centraux de la politique locale, les maires. L'étude effectuée dans cette partie portera uniquement sur la période 2006-2007 : la recherche menée pour ce mémoire nécessitait de limiter l'objet d'étude dans le temps, l'actualité apportant sans cesse des éléments nouveaux de compréhension du dossier. Sept Conférences métropolitaines ont été organisées : la première, le 7 juillet 2006 à Vanves, a défini le cadre du débat, celles du 9 novembre 2006 à Montreuil, du 29 novembre 2006 à Paris et du 21 décembre 2006 à Paris ont porté sur les déplacements, celle du 6 juillet 2007 à Cachan sur le logement et l'habitat, celle du 25 septembre 2007 à Paris s'est intéressée au développement économique et à l'emploi et, enfin, celle du 5 décembre 2007 à Vincennes a été consacrée à l'avenir de la gouvernance métropolitaine.

En tant que premier organe à s'être créé pour parler de la question du Grand Paris, la Conférence métropolitaine revêt une importance toute particulière dans le débat. Son caractère novateur autant que son importance politique se sont dévoilés au fur et à mesure. Elle constitue alors une « *arène publique* » au sens de J. Gusfield, c'est-à-dire cet espace où la lutte entre acteurs concurrents est rendue publique. En obligeant les hommes politiques à se positionner (par leurs propos, leur absence ou présence), la Conférence métropolitaine, portée par la Ville de Paris, est-elle le lieu qui a défini les termes du débat et engendré l'inscription d'un sujet extrêmement technique sur l'agenda politique gouvernemental ? En d'autres termes, le maire de Paris est-il le leader politique qui a provoqué l'inscription de cette question du Grand Paris à l'agenda politique ?

Pour répondre à ces questions, nous avons procédé à des entretiens qualitatifs auprès d'acteurs centraux de la Conférence métropolitaine, à savoir les membres de son Secrétariat (sept membres). Le temps et les moyens de cette étude étant limités, rencontrer ces acteurs a semblé la meilleure façon d'aborder la question de la Conférence métropolitaine. Nous avons ainsi recueilli les propos de Pierre Mansat,

adjoint au maire de Paris en charge des relations avec les collectivités territoriales, de Philippe Laurent, maire de Sceaux, de Bernard Gauducheau, maire de Vanves¹⁶⁹, et de Daniel Guérin, directeur du cabinet de Jacqueline Rouillon, maire de Saint Ouen. Tous ces élus ont été à l'origine de la création de la Conférence métropolitaine. Le calendrier électoral, avant les municipales, n'a pas facilité la rencontre avec tous les élus. Deux élus n'ont ainsi pas pu répondre favorablement à nos sollicitations. Par ailleurs, des entretiens avec des experts du dossier ont pu ouvrir des pistes de réflexion intéressantes : Elodie Lamouroux, chargée de projet auprès de Pierre Mansat¹⁷⁰ et Martine Liotard, architecte et urbaniste à l'IAURIF et collaboratrice de Pierre Mansat entre 2001 et 2003, ont apporté des éclairages utiles pour comprendre les enjeux du débat sur le Grand Paris.

A partir de tous ces propos et de multiples sources écrites, nous étudierons donc l'aspect formel de l'organisation de ce débat (Chapitre I) pour examiner ensuite les aspects concrets de sa mise en œuvre (Chapitre II) et les objets du débat (Chapitre III).

Chapitre I Le cadre du débat

La Conférence métropolitaine constitue un espace de confrontation inédit dans la culture politique francilienne. Portée par ceux qui ont bien voulu s'y investir, elle est née de la volonté d'élus locaux de se rencontrer pour échanger sur des problèmes qu'ils partagent tous (logement, développement économique...). L'étude du cadre du débat fournit des éléments utiles pour la compréhension des enjeux sous-jacents et de l'état d'esprit qui y règne. L'établissement des règles du jeu oriente fortement la mise en œuvre du débat. Il s'agit donc d'envisager les règles formelles d'organisation choisies pour les confronter ensuite à la réalité de la discussion. La théâtralité d'un espace de dialogue comme celui-ci aurait mérité une analyse : elle est sans doute un élément significatif. Mais, n'ayant pu assister à aucune des sept Conférences métropolitaines, nous ne sommes pas en mesure d'apporter des éléments de réflexion pertinents sur un point qui reste, en effet, un des éléments à envisager. L'observation,

¹⁶⁹ 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. Nous l'avons rencontré le 8 juillet 2008.

¹⁷⁰ Elodie Lamouroux est chargée de projet auprès de Pierre Mansat depuis 2005, en charge notamment de la coopération avec la Seine-Saint-Denis. Nous l'avons rencontrée le 5 mai 2008.

une méthode spécifique de recherche, n'étant pas possible, nous nous sommes basés sur les documents écrits et les propos tenus par les élus rencontrés.

De ces écrits et des entretiens, il ressort que les principes d'organisation ont été décidés de façon progressive et informelle (Section 1) et portés par quelques acteurs s'impliquant davantage dans l'organisation de la Conférence métropolitaine (Section 2).

Section 1 Les principes d'organisation

Après plusieurs mois de concertations officieuses et officielles entre maires, la méthode à choisir pour débattre s'est peu à peu définie. Les principes d'organisation de la Conférence métropolitaine ont été adoptés collégialement par ses membres lors de la première réunion 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 (§1). Celui-ci repose sur un certain nombre de principes politiques et de règles formelles qui cadrent la façon de débattre (§2). Enfin, une caractéristique essentielle de cet espace est son caractère non-décisionnel (§3).

§ 1 Une invitation envoyée à tous les maires de l'agglomération

A l'initiative de vingt-six maires¹⁷¹, de trois présidents de Conseils généraux et du président du Conseil Régional d'Île-de-France¹⁷², la première Conférence métropolitaine s'est réunie le 7 juillet 2006 à Vanves. L'invitation¹⁷³ a été lancée en direction de tous « *les élus représentant les collectivités de l'agglomération parisienne* », à « *tous les maires, présidents d'intercommunalités de l'agglomération*

¹⁷¹ 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 Gauducheau (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).

¹⁷² Michel Berson (Essonne), Hervé Bramy (Seine-Saint-Denis), Christian Favier (Val-de-Marne), Jean-Paul Huchon (Île-de-France).

¹⁷³ 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&portlet_id=13549&multileveldocument_sheet_id=3337

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...*¹⁷⁴ » (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. La Région ne peut être oubliée : elle est un acteur central. 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 publiques, d'infrastructures*¹⁷⁵. »

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

¹⁷⁴ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

¹⁷⁵ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

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 Gauducheau, maire de Vanves, le déclare ainsi dans son discours introductif : « *le vendredi 7 juillet sera sans doute un jour « mémorable »¹⁷⁶ ».*

§ 2 Comment débattre ?

La première Conférence métropolitaine du 7 juillet 2006 a, sur cette question des modalités d'organisation et sur celle de la distribution de la parole, posé les règles du jeu.

Les Conférences métropolitaines ont lieu, en général, sur une matinée, de 9h à 12h environ. Le principe central est celui d'une « *égalité complète* » entre les participants - c'est-à-dire plus précisément entre les maires -, principe pouvant se résumer par la formule « un maire/une voix ». 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). Le président de séance ouvre la Conférence en proposant une introduction du thème à débattre, en rappelant éventuellement les travaux du Secrétariat, et en évoquant l'actualité¹⁷⁷. Puis chacun peut s'exprimer à tour de rôle, sur la base des documents préparatoires et des problématiques présentées dans l'introduction.

La question de la répartition du temps de parole pose problème. Jean-Yves Le Bouillonnet « *invite à tenter de ne pas parler plus de cinq minutes*¹⁷⁸ » lors de son

¹⁷⁶ Voir le verbatim de la Conférence métropolitaine du 7 juillet 2006.

¹⁷⁷ 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'État et de l'impact qu'elles pouvaient avoir. Jean-Yves le Bouillonnet 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'État puisque la réflexion se faisait par et pour les maires.

¹⁷⁸ Jean-Yves Le Bouillonnet, introduction de la Conférence métropolitaine du 6 juillet 2007 à Cachan.

introduction, 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, l'a confirmé : « *Le temps de parole est un problème. Les premiers ont du temps et à la fin, les intervenants doivent faire des interventions très courtes*¹⁷⁹. »

De même, l'application concrète du principe d'égalité entre tous les intervenants est relative. Les maires se tournent 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 ton*¹⁸⁰ ». 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 »*¹⁸¹ ».

La ville accueille la Conférence est choisie d'une fois sur l'autre, avec un souci d'équilibre dans la représentation géographique. Les questions matérielles (salle disponible, questions d'agenda, etc.) jouent naturellement. 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 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.*¹⁸² » Dans les modalités concrètes d'organisation, on retrouve 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.

¹⁷⁹ Entretien du 5 mai 2008 avec Elodie Lamouroux.

¹⁸⁰ Entretien du 5 mai 2008 avec Elodie Lamouroux.

¹⁸¹ Verbatim de la Conférence métropolitaine du 7 juillet 2006.

¹⁸² Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

§ 3 Une instance non-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 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*¹⁸³ » (Philippe Laurent). 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*¹⁸⁴ ». 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*¹⁸⁵ ».

§ 4 La valorisation de la fonction des maires

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*¹⁸⁶. Daniel Guérin ajoute à cela le rôle central des maires dans la conduite de l'action publique : « *Et quand même les maires sont des gens bien. Ce sont des gens qui réfléchissent, ce sont des gens qui*

¹⁸³ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

¹⁸⁴ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

¹⁸⁵ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

¹⁸⁶ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

quand même sont en contact direct, ce sont les seuls élus qui rendent des compte tous les jours, c'est quelque chose 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 politiques¹⁸⁷. » Le pouvoir au sein de la Conférence est donc réellement donné aux maires, même si d'autres élus sont également présents¹⁸⁸. Cette centralité des maires, défendue et encouragée participe d'un processus de relégitimation du pouvoir local¹⁸⁹.

Section 2 Les acteurs qui portent l'organisation de la Conférence métropolitaine

Après l'étude des règles du jeu, un regard sur les acteurs qui portent particulièrement l'organisation de la Conférence métropolitaine prend tout son sens. On a vu dans la première partie combien le travail de Pierre Mansat et de son équipe avait joué un rôle important. On ne reviendra pas ici sur ce point. Il faut cependant noter que d'autres acteurs portent de manière plus précise l'organisation et l'orientation de la Conférence. C'est le cas du Secrétariat, un organe informel et restreint d'élus intéressés par ce que représente la Conférence (§1), et de la Ville de Paris, en charge d'un certain nombre de tâches, administratives notamment (§2).

§ 1 Le Secrétariat de la Conférence métropolitaine

A) Des membres impliqués

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

¹⁸⁷ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

¹⁸⁸ Daniel Guérin poursuit sur ce point : « *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 2^e ou 3^e 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.* »

¹⁸⁹ Voir GENIEYS William, NEGRIER Emmanuel, SMITH Andy, BARAIZE François, FAURE Alain, « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », in *Pôle Sud*, 2000, vol. 13, n°1, pp. 103-119.

juillet 2007, ils étaient sept¹⁹⁰, 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 pas d'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 Bouillonnet¹⁹¹. Mais le périmètre du Secrétariat n'est pas fermé : des élus rejoignent peu à peu le Secrétariat, à mesure que leur intérêt pour la Conférence et les dossiers qu'elle aborde grandit.

B) Un investissement fort

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

¹⁹⁰ Jean-Yves Le Bouillonnet, 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 Gauducheau, 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.

¹⁹¹ 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).

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 Mansat¹⁹². 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.

§ 2 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 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.

Si l'agenda des Conférences métropolitaines est fixé de façon collégiale, 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'organiser. « *Pour les Assises métropolitaines*¹⁹³, on avait discuté

¹⁹² Voir le verbatim de la Conférence métropolitaine du 7 juillet 2006.

¹⁹³ Les Assises de la Métropole se sont tenues le 25 juin 2008 : dans la lignée des Conférences métropolitaines, elles ont réuni les maires de l'agglomération mais aussi l'État et un certain nombre de nouveaux acteurs (membres de l'UMP, représentants d'organes économiques...). Nous y reviendrons dans la dernière partie.

*collégalement 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*¹⁹⁴ » (Elodie Lamouroux).

Tous ces principes politiques et ces règles d'organisation donnent un cadre à la discussion, dont la mise en œuvre révèle les forces et les limites.

Chapitre II La mise en œuvre du débat

Il s'agit ici d'étudier les questions liées à la mise en œuvre de la conférence métropolitaine¹⁹⁵. Celle-ci est en effet un lieu de cristallisation des oppositions politiques : par leur présence ou leur absence, par leurs prises de position, les maires affichent un positionnement politique. Les principes d'organisation étudiés précédemment sont-ils respectés ? Comment les différents acteurs, en l'occurrence les maires, se situent-ils dans le débat, en interaction ? L'étude de cette mise en œuvre est particulièrement révélatrice des forces et des limites du débat comme méthode de détermination de l'action publique et du rôle que veulent se donner les élus dans ce processus¹⁹⁶. Loin d'être une évidence pour tous, la forme du débat fait apparaître les difficultés inhérentes à la discussion. L'apprentissage du dialogue est en effet la première étape à franchir pour des élus qui n'ont pas forcément l'habitude de se rencontrer (Section 1). La construction d'un espace de dialogue et de coopération semble cependant répondre à leurs attentes : un regard sur la participation aux Conférences permet de mesurer l'intérêt qu'ont les maires pour y débattre (Section 2). Cet espace met en lumière l'influence politique de Bertrand Delanoë comme leader de cette politique de coopération (Section 3).

¹⁹⁴ Entretien du 5 mai 2008 avec Elodie Lamouroux.

¹⁹⁵ Questions issues de *Le débat public. Une expérience française de démocratie participative*, Martine REVEL et Al. (dir.), La Découverte, Paris, 2007.

¹⁹⁶ Pierre Sadran note ainsi que « l'éthique démocratique et l'efficacité de l'action publique dépendent également d'une meilleure acculturation au débat public ». Voir dans SADRAN Pierre, « Participer au débat pour débattre ? Les difficultés de l'acculturation au débat public », in REVEL Martine, BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, HERIARD DUBREUIL Bertrand, LEFEBVRE Rémi (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 2007, Coll. Recherches, p. 146-147.

Section 1 Se rencontrer pour avancer ensemble : un apprentissage du dialogue

L'apprentissage du débat par ses différents membres est une étape essentielle dans sa mise en œuvre. Même si les élus sont peu habitués à se rencontrer (§1), les maires manifestent un réel intérêt pour le débat (§2). Une première condition pour favoriser le dialogue tient à l'ambiance cordiale des discussions (§3).

§ 1 Les maires sont peu habitués à se rencontrer

Les maires sont des élus et le dialogue tout autant que l'écoute sont des qualités supposées nécessaires pour la représentation politique. Pourtant, la rencontre entre maires de communes voisines est loin d'être systématique : « *un maire du Val-de-Marne m'a dit qu'il n'avait jamais eu l'occasion de rencontrer les édiles voisins*¹⁹⁷ » (Pierre Mansat). Lié à la faiblesse de l'intercommunalité en Île-de-France, le manque de coopération entre élus locaux sur le territoire francilien est pointé du doigt. Avec la création de la Conférence métropolitaine, ils ont à disposition un espace de débat pour se rencontrer, échanger et avancer ensemble sur des problématiques communes. « *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 appropriés, ont soutenu la démarche*¹⁹⁸ » (Philippe Laurent). La culture communaliste et les identités fortes des villes de la première couronne sont autant de freins pour un dialogue entre les maires, avant même de parler de coopération. 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 partisans, conduit à un changement progressif des mentalités : « *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*¹⁹⁹. ». C'est pourquoi l'intérêt des maires pour le débat s'est accru.

¹⁹⁷ MANSAT Pierre, « Au cœur de la proche couronne », in *Projet*, art. cit, p. 46.

¹⁹⁸ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

¹⁹⁹ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

§ 2 De l'intérêt du débat

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 électorale, 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*²⁰⁰ ». La Conférence 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*²⁰¹ » (Pierre Sadran). Le risque est en effet que le débat ne fasse pas avancer la réflexion mais « *crystallise les opinions déjà construites* ». Pierre Sadran souligne que dans cette culture du débat, se sont les élus et décideurs « *qui ont le plus de chemin à faire pour s'approprier cette nouvelle culture du débat*²⁰² ». 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.

²⁰⁰ SADRAN Pierre, « Participer au débat pour débattre ? Les difficultés de l'acculturation au débat public », *art. cit.*, p. 143.

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² SADRAN Pierre, « Participer au débat pour débattre ? Les difficultés de l'acculturation au débat public », *art. cit.*, p. 144.

§ 3 *Un dialogue cordial*

Dans ce cadre, « *la manière avec laquelle nous abordons les débats sera aussi importante que le contenu des débats eux-mêmes*²⁰³ » (Jean-Yves Le Bouillonnet). L'ambiance y est plutôt bonne et le ton mesuré : « *la Conférence métropolitaine a une ambiance plutôt très cordiale*²⁰⁴ » (Elodie Lamouroux). On aurait pu en effet imaginer des affrontements incessants entre acteurs aux positions antagonistes, il n'en est rien. Le souci de pacification joue à plein ou peut-être est-ce le caractère consensuel des problèmes abordés qui tempère les oppositions. C'est également un « *lieu évidemment non décisionnel mais une instance forte de dialogue et de travail*²⁰⁵ » (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, comme nous l'avons vu plus haut. C'est ainsi que les maires se sont approprié la démarche.

Section 2 Une participation plus marquée à gauche

Très tôt, la proposition de créer un espace de dialogue a rencontré l'enthousiasme de quelques maires comme nous l'avons dit à propos des membres du Secrétariat. Qu'en est-il des autres maires ? Quelle a été la participation à la Conférence métropolitaine entre juillet 2006 et décembre 2007 ? Une étude de cette participation donne des indications sur la portée du débat. Ainsi les données statistiques de l'APUR renseignent sur le profil politique et institutionnel des participants et sur le pourcentage de communes représentées à la Conférence (§1). Il s'agit enfin de comprendre les raisons qui ont poussé ces maires à participer (§2) ou pas (§3) au débat.

²⁰³ Jean-Yves Le Bouillonnet, introduction de la Conférence métropolitaine du 6 juillet 2007 à Cachan.

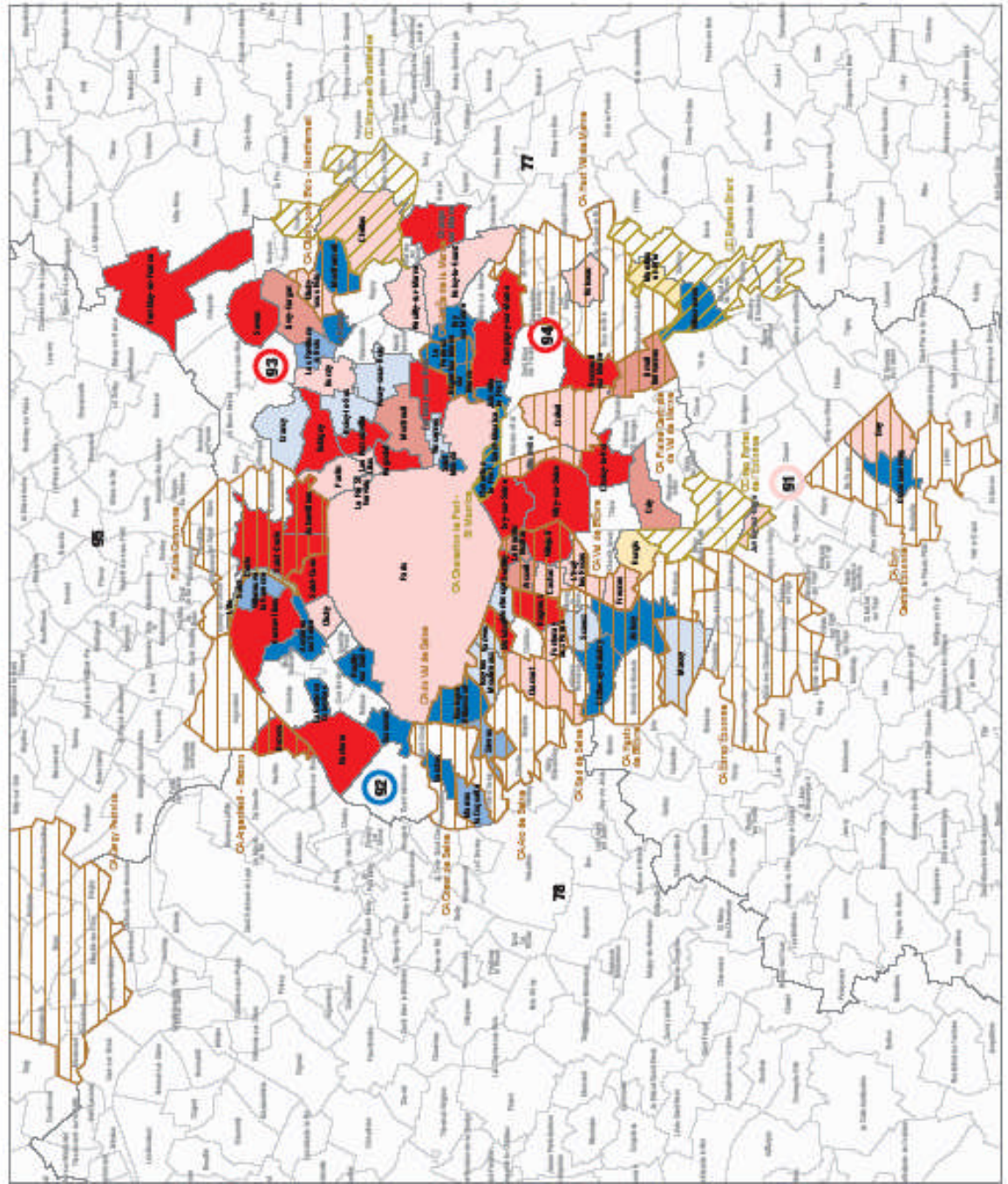
²⁰⁴ Entretien du 5 mai 2008 avec Elodie Lamouroux.

²⁰⁵ Verbatim de la Conférence du 7 juillet 2006.

Conférence métropolitaine



107 collectivités ont déjà participé une fois au moins



§ 1 Les participants aux Conférences métropolitaines

A) Quelques données statistiques

En premier lieu, les Conférences métropolitaines rassemblent, on l'a dit, les maires. Elles réunissent aussi des élus locaux (conseils généraux et conseil régional) et des représentants des intercommunalités. La cartographie réalisée par l'APUR permet de prendre la mesure de leur participation aux sept Conférences, entre juillet 2006 et décembre 2007²⁰⁶.

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 élu²⁰⁷ : 73 communes, 4 départements (91,92,93,94), le Conseil Régional d'Île-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'Île-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 à la Conférence métropolitaine²⁰⁸ 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 (48 communes et une communauté de communes). Leur appartenance politique est la

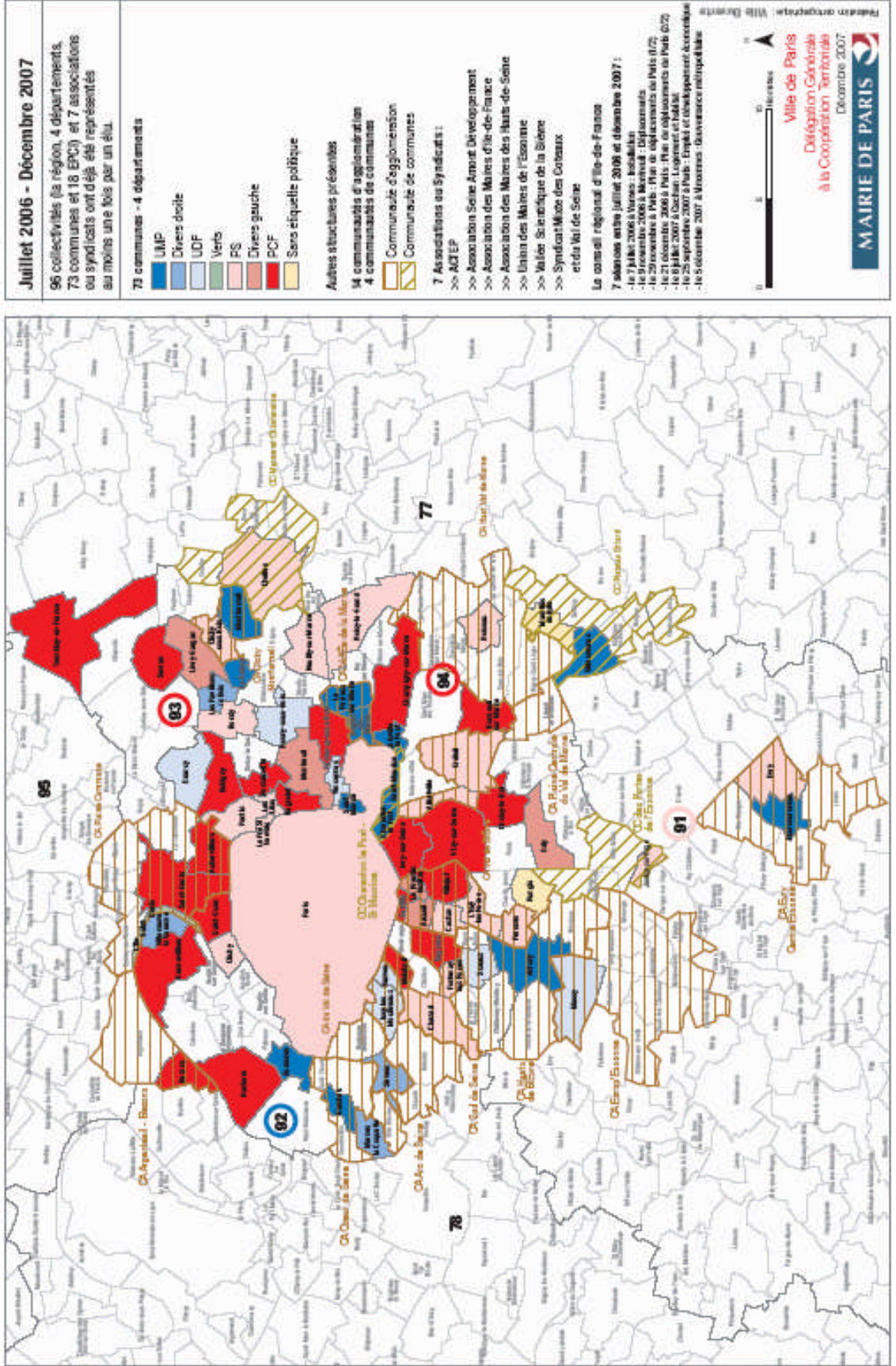
²⁰⁶ Voir ces cartes pages 83, 85, 87 et 89.

²⁰⁷ 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.

²⁰⁸ 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.

96 collectivités ont déjà été représentées une fois au moins par un élu

Conférence métropolitaine



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.

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.

B) La faiblesse relative de la représentation UMP

La moitié seulement des communes UMP a participé au moins une fois à une des sept Conférences. Le mot d'ordre du parti était en effet de 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 : « *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*²⁰⁹. »

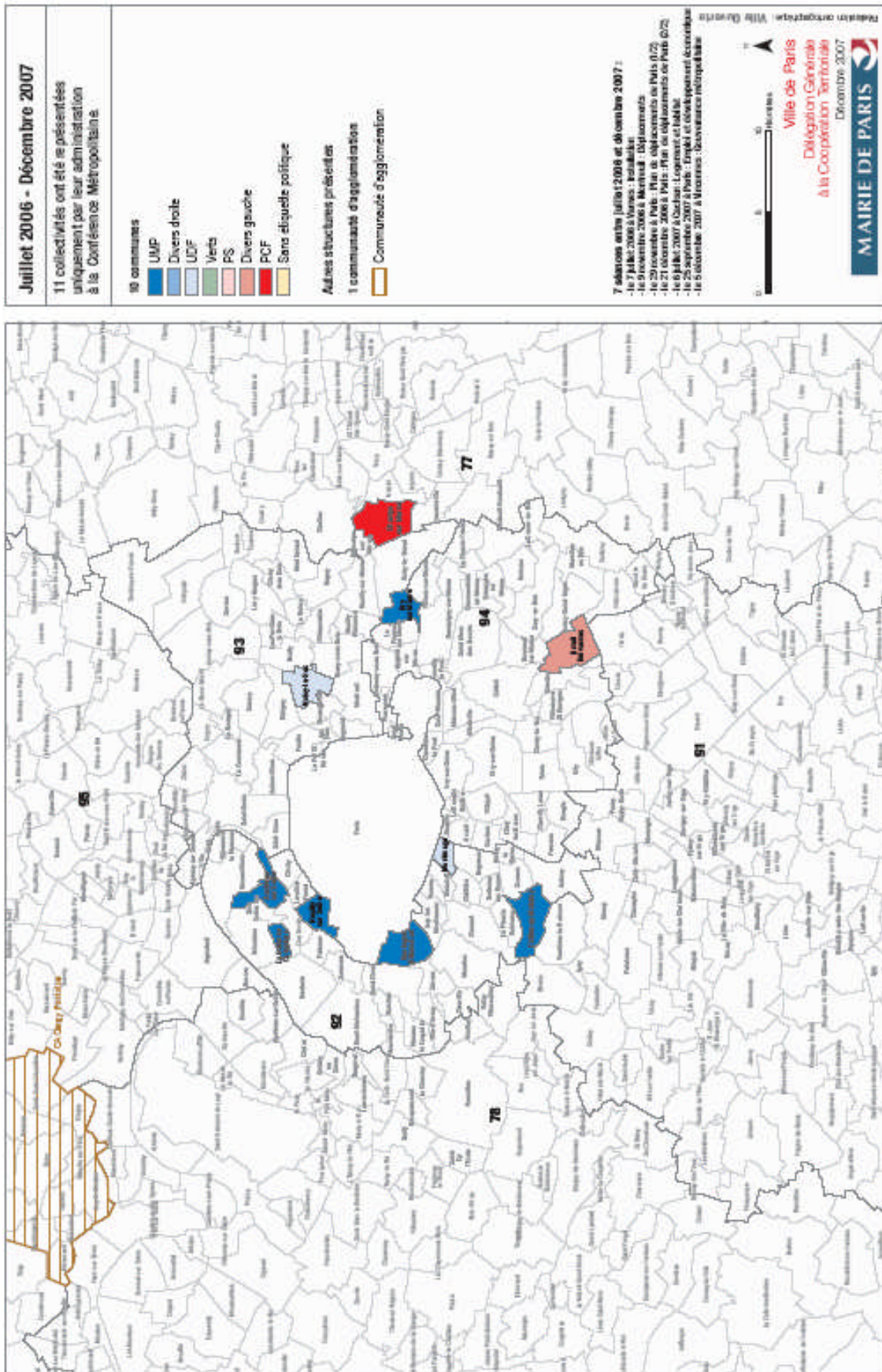
Cependant, plusieurs élus UMP n'ont pas joué la politique de la chaise vide et ce, dès les premières réunions, faisant un peu figure de « *francs-tireurs de ce côté-là*²¹⁰ ». La volonté affichée dès le départ par les instigateurs du débat, était en effet de réunir toutes les sensibilités politiques car « *ce qui a présidé à sa création* [de la

²⁰⁹ DE PANAFIEU Françoise, GOASGUEN Claude, GOUJON Philippe, « Le Grand Paris du XXI^e siècle », Libération, 17 juillet 2007.

²¹⁰ Entretien du 23 juin avec Daniel Guérin.

11 collectivités ont été représentées uniquement par leur administration

Conférence métropolitaine



Conférence métropolitaine], *c'était l'idée d'avoir quelque chose qui permette à toutes les sensibilités politiques de travailler ensemble*²¹¹ » (Daniel Guérin).

Le boycott n'a été 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*²¹². ». 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*²¹³. ». Les raisons invoquées pour cette participation dépassent en fin de compte les oppositions partisans, la plupart des maires étant confrontés aux mêmes problèmes, qu'ils soient de gauche ou de droite, même si la richesse ou la pauvreté des communes ont une influence sur la figure et la gravité qu'ils prennent et sur la façon de les résoudre. La nature du positionnement politique aura de fait une influence sur les solutions proposées.

C) L'absence d'un certain nombre d'élus communistes

S'il n'est guère étonnant que l'UMP boude la Conférence métropolitaine, l'absence d'un certain nombre d'élus communistes est plus surprenante. Pierre Mansat est 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, Daniel Guérin a évoqué la pression exercée par 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 participent pas*²¹⁴ ». Celui-ci, qui défend une polycentralité (le modèle

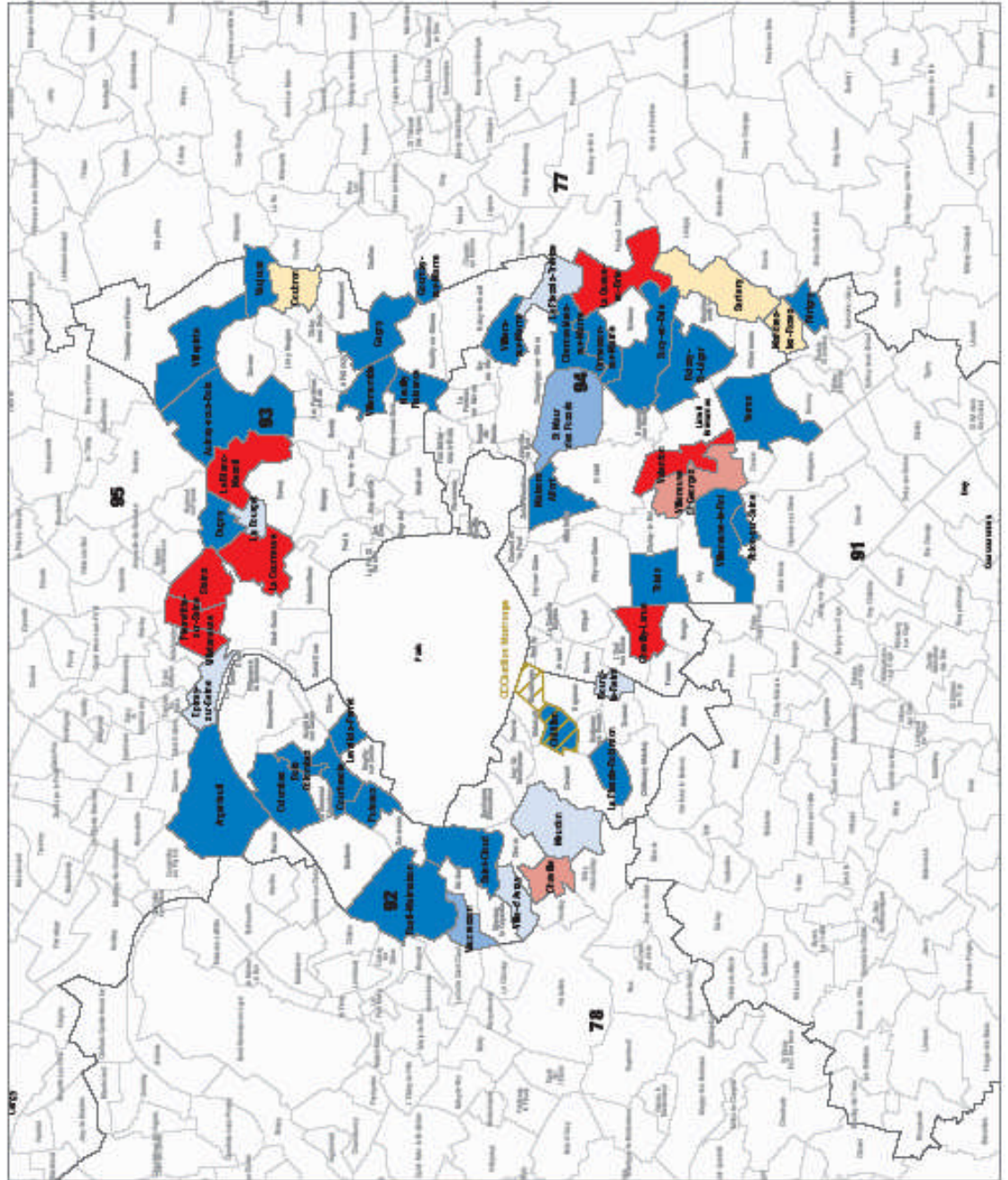
²¹¹ Entretien du 23 juin avec Daniel Guérin.

²¹² Elodie Lamouroux, le 28 avril 2008 (entretien avec Pierre Mansat).

²¹³ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

²¹⁴ Entretien du 23 juin avec Daniel Guérin.

49 collectivités de la première couronne ne sont jamais venues



Conférence métropolitaine

Juillet 2006 - Décembre 2007

- 48 communes
- UMP
 - Divers droite
 - UDF
 - Verts
 - PS
 - Divers gauche
 - PCF
 - Sans étiquette politique
- Adress structures présentes
1 communauté de communes
Communauté de communes

7 séances entre juillet 2006 et décembre 2007 :

- le 7 juillet 2006 à Venes : installation
- le 14 juillet 2006 à Venes : installation
- le 20 novembre 2006 à Paris : Plan de déplacements de Paris (PDP)
- le 21 décembre 2006 à Paris : Plan de déplacements de Paris (PDP)
- le 6 juillet 2007 à Clichy : Logement et habitat
- le 25 septembre 2007 à Paris : Emploi et développement économique
- le 5 décembre 2007 à Montrouge : Développement métropolitain

0 5 10 Kilomètres

Ville de Paris
Délegation Générale
à la Coopération Territoriale
Décembre 2007

MAIRIE DE PARIS

de la marguerite²¹⁵), 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 général du Val-de-Marne, se sont fortement impliqués au sein de la Conférence. 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. Reste à expliciter les raisons de cette participation des hommes politiques.

§ 2 *Les raisons de la participation au débat*

Si les élus participent au débat, c'est d'abord pour discuter (A), mais aussi pour sortir de l'isolement (B) et par volonté de s'informer sur les problématiques auxquelles ils sont confrontés (C).

A) Pour discuter

Selon Pierre Sadran, la motivation pour le débat peut relever de différentes raisons²¹⁶ : « *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 »). L'optique choisie par les instigateurs de cet espace semble être clairement celle de la discussion.

On peut s'interroger sur l'intérêt pour des élus aux agendas pour la plupart extrêmement chargés de venir participer à ces discussions. On observe que la participation a été relativement constante à toutes les Conférences

²¹⁵ Nous reviendrons dans la troisième partie sur les caractéristiques de son modèle.

²¹⁶ SADRAN Pierre, « Participer au débat pour débattre ? Les difficultés de l'acculturation au débat public », in REVEL Martine, BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, HÉRIARD DUBREUIL Bertrand, LEFEBVRE Rémi (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 2007, Coll. Recherches, p. 142.

métropolitaines²¹⁷ : autour d'une quarantaine de personnes, avec des variations importantes cependant (de 20 personnes à 54). L'importance de la Conférence métropolitaine doit donc être relativisée sur ce plan de la présence au débat, même si cela ne préjuge en rien de l'impact sur les controverses et sur les mobilisations d'acteurs, comme nous le verrons dans la troisième partie.

Les entretiens ont été menés auprès des membres du Secrétariat, et leurs propos ne reflètent sans doute pas les sentiments de l'ensemble des participants à la Conférence, les membres du Secrétariat étant naturellement motivés par la tenue de la discussion et impliqués dans son organisation. Malgré tous les biais que cela comporte, il nous a paru éclairant d'évoquer les motivations exprimées dans les médias ou celles recueillies au travers de ces entretiens.

B) Sortir de leur isolement

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. Pour beaucoup, la première relation nouée est celle entre leur commune et Paris, avant celle avec d'autres communes environnantes. 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. Les maires, en effet, réalisent de plus en plus combien l'autarcie les empêche de répondre aux problèmes auxquels ils ont à faire face et qu'il est nécessaire de penser l'agglomération pour envisager des solutions efficaces. On retrouve ici les réflexions sur la faiblesse de l'intercommunalité en Île-de-France, évoquées dans la première partie. *« 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 frontières²¹⁸. »*

Il ressort par ailleurs de plusieurs entretiens que les maires souhaitent se retrouver entre eux, c'est-à-dire entre élus du même échelon. Philippe Laurent explique ainsi qu'il *« préfère travailler avec Bertrand Delanoë même si c'est un maire socialiste*

²¹⁷ 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.

²¹⁸ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

*plutôt qu'avec un conseiller régional de droite ou du centre*²¹⁹ ». La discussion est plus facile : « *Voilà c'est ça. La Conférence métropolitaine, c'est vraiment l'affaire des maires au départ, enfin ça reste l'affaire des maires*²²⁰. » L'intérêt de la Conférence est d'offrir un espace de débat que l'on pourrait qualifier de « gratuit » : l'absence de couperet de la décision finale peut contribuer à libérer la parole.

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*²²¹. ».

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 dessinerait sans sa présence et sans son accord.

C) Le souci de mieux s'informer de certaines problématiques

Affrontés aux mêmes enjeux, 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 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.

§ 3 Pourquoi ne pas participer au débat ?

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*

²¹⁹ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

²²⁰ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

²²¹ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

très mal partagée par toutes les parties prenantes ». S'il semble qu'en général les maires soient 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*²²² ». 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 Genevilliers : 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. Des entretiens avec des maires qui n'ont pas souhaité participer à la Conférence auraient permis d'éclairer ce point. Ils n'ont pu être menés dans le cadre de ce travail.

Section 3 Le rôle de Bertrand Delanoë

La question du rôle joué par Bertrand Delanoë dans la mise en route de cette instance, dans l'accès du dossier sur le Grand Paris à l'espace public et à son inscription sur l'agenda politique gouvernemental est importante dans la compréhension du processus en cours. Pour assurer la continuité d'une politique de coopération et son succès, le maire de la ville-centre dispose d'un atout : il est difficile pour les maires des communes périphériques de se concerter sans la ville centrale. Beaucoup défendent leur rapport premier à Paris : l'axe de développement majeur pour les communes de la première couronne est pensé par rapport à Paris plus que par rapport au chef-lieu de leur département, quelle que soit sa proximité.

En raison de sa présence médiatique et d'un pouvoir symbolique, Bertrand Delanoë a un rôle fondamental dans la volonté déployée de susciter de la coopération et de créer une identité métropolitaine (§1). Il occupe une fonction de leader, d'autorité capable de faire dépasser les intérêts particuliers, malgré les résistances que cela implique (§2).

²²² Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

§ 1 *La question de la construction du sentiment d'appartenance*

Pierre Mansat a rappelé lors de notre premier entretien la difficulté tout comme la nécessité de créer un sentiment d'appartenance à la métropole. Cela implique de dépasser les logiques de clocher, les intérêts communaux, pour penser la métropole en coopération. Cette logique n'était pas absente par le passé, on l'a vu en introduction, mais les résistances restent fortes aujourd'hui à toute volonté de « penser global ».

La première tâche de Bertrand Delanoë a été de manifester la bonne volonté de Paris. Pierre Mansat et son équipe ont effectué le travail en amont et préparé le terrain grâce à leurs réseaux personnels. Il fallait ensuite une autorité politique pour porter cette vision sur le devant de la scène et inviter tous les acteurs concernés par la question métropolitaine à entrer dans le débat. Il eut été illusoire de débattre de l'action publique métropolitaine et de l'avenir institutionnel de la métropole sans Paris. La volonté d'ouverture affichée par Bertrand Delanoë a été saluée par de nombreux maires qui ont vu dans cette position nouvelle prise par Paris l'occasion d'avancer dans le règlement de nombreux problèmes : « *pour moi le seul territoire cohérent c'est l'agglomération, la grande ville ce n'est pas Antony, c'est Paris*²²³ », explique Philippe Laurent. Les maires de la première couronne ne sauraient penser leur développement en ignorant Paris.

Naturellement, les résistances n'ont pas manqué dans ce processus de « réconciliation ». Bertrand Delanoë a dû « *déployer des trésors de diplomatie pour parler avenir commun avec les élus de la région, tant leur susceptibilité est à vif*²²⁴ ». Par la mise en place de politiques bilatérales de coopération et par le jeu de relations personnelles, la confiance s'est peu à peu étendue et la mise en place de la Conférence métropolitaine a marqué une nouvelle étape dans la coopération.

Bertrand Delanoë s'est fortement investi sur ce sujet : il a été présent à cinq des sept Conférences métropolitaines. En lui confiant une délégation en 2001, il a donné à Pierre Mansat les moyens – un peu maigres sans doute dans les premiers temps - de travailler et de construire ce qui allait devenir un élément décisif de la politique parisienne vis-à-vis de ses voisins.

²²³ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

²²⁴ LE GENDRE Bertrand, « Grand Paris, grand défi », *Le Monde*, 12 avril 2008.

§ 2 Un rôle de leader

Le maire de Paris dispose dans ce cadre d'une légitimité politique particulière, en raison du poids de la ville dont il est l'élu. Une autorité est conférée à sa parole lors des débats alors même que l'égalité entre tous les participants est la règle. « *Les élus s'adressent à Bertrand Delanoë : ça énerve Pierre Mansat qui essaie toujours d'y faire attention*²²⁵ (Daniel Guérin) ». Dans la mise en scène du débat, malgré toutes les attentions pour l'éviter, la prise de parole est souvent adressée en premier lieu à Bertrand Delanoë, ou « à *Jean-Paul Huchon parfois mais le ton n'est pas le même*²²⁶ (Pierre Mansat) ». Paris demeure un interlocuteur central, disposant d'une autorité naturelle. Cela n'est guère étonnant au regard de l'histoire et du poids que représente la ville dans tous les domaines. Cependant, pour conforter un sentiment commun d'appartenance, la volonté affichée est clairement de minimiser le centralisme parisien et que chacun sente qu'il a sa place et qu'il est écouté. A ce sujet, Daniel Guérin explique :

*« Il faut que Paris soit un partenaire comme les autres et en même temps c'est forcément pas un partenaire comme les autres, déjà par ce que ça représente comme poids en terme de population. Delanoë a toujours veillé à ce que justement ça ne donne pas l'impression que c'est Paris qui dirige la manœuvre. Après il a joué un rôle personnel évident. C'est lui qui a allumé la mèche, ce qui a permis aussi d'avancer vite*²²⁷. »

Des maires reconnaissent à Bertrand Delanoë un rôle d'impulseur : sa volonté et les moyens donnés à Pierre Mansat ont servi la cause, même si « *la Conférence métropolitaine a du mal à exister en tant que nouveauté au sein du débat [...] Il faut du temps, du dialogue*²²⁸ (Pierre Mansat) ».

En conformité avec les orientations données en 2001, les moyens attribués à son adjoint ont été accrus et l'intérêt du maire de Paris pour la coopération avec les collectivités territoriales de l'agglomération ne s'est jamais démenti. Bernard Gauducheau indique que « *Bertrand Delanoë est très cohérent par rapport à ce qu'il dit*²²⁹ ». Cette cohérence est reconnue et a joué en faveur du ralliement progressif d'autres acteurs à la politique menée.

²²⁵ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

²²⁶ Entretien du 28 avril 2008 avec Pierre Mansat.

²²⁷ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

²²⁸ Entretien du 28 avril 2008 avec Pierre Mansat.

²²⁹ Entretien du 8 juillet 2008 avec Bernard Gauducheau.

Après ce tour d'horizon de la mise en œuvre du débat, il importe à présent d'en étudier le contenu, son objet même.

Chapitre III L'objet du débat

Les Conférences métropolitaines traitent de problématiques qui touchent l'ensemble des communes de la zone dense, problématiques dont l'importance a été hiérarchisée par les maires lors de la première Conférence. Les sujets abordés à l'occasion des sept rencontres répondent à des demandes fortes des élus locaux. Ces derniers désirent avancer dans la réflexion sur la mise en œuvre de l'action publique (Section 1), jusqu'à des propositions pour des solutions adaptées (Section 2). Ces problématiques, souvent extrêmement complexes, requièrent un apport d'experts qui ont mené des études approfondies sur des situations concrètes vécues dans la métropole (Section 3).

Section 1 Les sujets abordés dans les sept Conférences métropolitaines

Lors de la séance introductive du 7 juillet 2006, les participants ont listé dans leurs allocutions les thèmes qui leur paraissaient essentiels d'aborder. Dans le verbatim de la séance, un tableau récapitule les principaux thèmes présentés par chacun des intervenants. Les deux thèmes ayant été les plus cités, avec quinze références, sont ceux du logement/habitat/spéculation foncière et des transports/déplacements. Viennent ensuite, par ordre décroissant, l'économie (onze²³⁰), l'urbanisme / aménagement / densité / droit à la ville (sept), l'université / logement étudiant / recherche / formation professionnelle (six), la péréquation / inégalités fiscales (six), du fleuve / canal de l'Ourcq (quatre), du vieillissement de la population (quatre), de l'environnement / pollution / « Après pétrole » (trois), des fonctions métropolitaines / international (trois), du haut débit (deux), de la carte hospitalière (deux), des

²³⁰ Les chiffres entre parenthèses correspondent au nombre de récurrences des thèmes dans les interventions des participants.

équipements fédérateurs (une), du statut du personnel (une), et enfin de la porte de Paris (une).

Le choix des thèmes des Conférences métropolitaines a respecté ces souhaits initiaux des élus (§ 1) et ceux retenus font largement consensus (§ 2).

§ 1 Le choix des thèmes : la fidélité aux souhaits des participants à la Conférence

Les thèmes les plus cités ont été de fait ceux qui ont été à l'ordre du jour pour les Conférences métropolitaines organisées à ce jour. Les trois Conférences ayant suivi la première rencontre, le 9 et 20 novembre et le 21 décembre 2006, se sont intéressées aux déplacements. Philippe Laurent explique qu'un élément a été déterminant dans le choix de ce premier thème : « *La proposition de Pierre Mongin de la Ratp de créer ce métrophérique*²³¹. *Les maires ont tous rapidement soutenu ce projet alors même que le Conseil régional était réticent*²³². »

La quatrième Conférence du 6 juillet 2007 s'est penchée sur la question du logement et de l'habitat, autre préoccupation essentielle aux yeux des participants au débat. La cinquième rencontre du 25 septembre 2007 a permis d'échanger sur le thème de l'emploi et du développement économique et celle du 5 décembre 2007 sur celui de l'avenir de la gouvernance métropolitaine. Cette apparition du thème de la gouvernance parmi les préoccupations des élus alors même qu'il ne figurait pas parmi les centres d'intérêts initiaux peut surprendre. L'actualité de 2007 et les déclarations du président de la République sont pour beaucoup dans ce choix et son importance nouvelle. Il est probable également qu'au fil du temps, la nécessité d'évoquer ce sujet se soit imposée.

§ 2 Un consensus sur le constat des problèmes

Les thèmes abordés lors des Conférences métropolitaines partent d'un certain consensus dans l'identification des problèmes à régler dans l'agglomération parisienne. La mise en œuvre problématique des politiques publiques telles que les déplacements, le logement, le développement économique touche la quasi-totalité

²³¹ En octobre 2006, Pierre Mongin, président de la RATP, a proposé la création d'un métrophérique, c'est-à-dire une ligne souterraine en rocade autour de Paris. Pour plus d'information à ce sujet, on peut consulter l'article de *20 minutes* du 9 octobre 2006, sur le site du quotidien : <http://www.20minutes.fr/article/113413/Paris-La-RATP-reve-de-faire-un-tour-en-banlieue.php>

²³² Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

des communes de la zone dense, avec une intensité certes variable. Un consensus sur l'identification des sujets à traiter s'est donc fait rapidement malgré les différences d'appartenance politique : « *un maire de petite couronne, qu'il soit Nouveau Centre, UMP, socialiste, communiste, Modem..., tout le monde se rend compte que les problèmes sont communs* (Daniel Guérin) ». Les maires participant à la Conférence réalisent que les problèmes du logement, du développement économique, des transports, de l'environnement doivent être traités à une échelle plus grande que leur commune. Daniel Guérin a donné l'exemple de la construction de logements à Saint Ouen : la commune s'est rendu compte que malgré ses efforts de construction, le nombre de demandeurs de logement restait stable, autour de trois mille six cents²³³. La nécessité de passer à une autre échelle pour l'action publique devient évidente, quelle que soit les appartenances politiques. Sur un ton plus mordant, Philippe Laurent aborde une question sous-jacente aux réflexions sur le constat des problèmes : « *le constat commun, c'est surtout qu'il faut piquer de l'argent à ceux qui en ont*²³⁴. ». Ces modalités d'une réponse aux inégalités territoriales divisent de fait les communes entre celles qui souffrent de difficultés économiques importantes et celles qui sont économiquement plus favorisées. En l'absence d'un certain nombre d'élus des Hauts-de-Seine dont les communes sont riches, la Conférence métropolitaine a vu émerger plus facilement un consensus autour d'un partage nécessaire des ressources.

Au-delà de l'identification des problèmes à résoudre, se pose la question des solutions à proposer et c'est sur ce point que les conflits peuvent naître.

Section 2 Les solutions envisagées

Pendant deux ans, de juillet 2006 à décembre 2007, les élus ont réfléchi aux problématiques importantes pour leurs communes. La dernière Conférence s'est attaquée à un sujet sensible, celui de l'avenir de la gouvernance dans l'agglomération parisienne. En lien avec les déclarations du président de la République à propos du Grand Paris, la décision d'aborder ce sujet répond au risque de se faire dépasser par l'État et manifeste la prise de conscience qu'il fallait avancer peut-être plus vite en

²³³ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

²³⁴ Entretien du 8 juillet 2008 avec Bernard Gauducheau.

s'orientant notamment sur des pistes de solution. Bernard Gauducheau rend compte de ce déplacement :

« La Conférence métropolitaine a apporté des constats communs mais pas de solutions. En vérité après, j'ai eu l'impression d'un passage à vide, en décembre. Quand Sarko a parlé, ça a réveillé tout le monde, cela a eu un effet stimulant. Il faut exister dans ce débat, c'est pour ça qu'on a créé les Assises de la métropole²³⁵ ».

Dépourvue de tout pouvoir décisionnel, la Conférence révèle finalement ses limites : n'étant pas habilitée pour arriver à des solutions, ne fait-elle pas obstacle à de réelles avancées ? Les propositions sont pourtant multiples (§ 1) et la question d'un éventuel pouvoir décisionnel a fait son chemin dans les esprits (§ 2).

§ 1 De multiples propositions

Lors de chaque Conférence, les participants expriment leur point de vue sur le thème abordé, partagent leur analyse et donnent des pistes de réflexion pour résoudre les problèmes. L'interaction entre les opinions est réelle, chacun se positionnant vis-à-vis des autres. Mais sans pouvoir décisionnel, quelle est l'efficacité de la discussion (A) ? Malgré un consensus sur les sujets, le conflit politique entre plusieurs choix politiques reste latent (B).

A) Quelle efficacité de la discussion ?

Les maires émettent leur avis à tour de rôle, sans décision finale, et l'on pourrait s'interroger sur la portée d'une telle démarche. Certes, la réflexion avance, les idées se précisent mais l'horizon reste tout aussi flou. Un certain relâchement a ainsi été observé de la part de certains élus dans leur motivation. Débattre pour débattre, on l'a vu, a sans doute un intérêt pédagogique mais cette étape ne peut être indéfinie. Se pose alors la question des choix à opérer en matière de solutions. A la fin de l'année 2007, le débat sur le Grand Paris prenant de l'importance dans les médias comme parmi tous les acteurs politiques en Île-de-France, l'importance accordée à la discussion a été revivifiée : la nécessité de passer à une autre étape s'est également fait sentir et la Conférence du 5 décembre 2007 en est le témoignage par les questions qu'elle aborde. Mais dès lors que le champ du débat s'amplifie et que le calendrier s'accélère, les conflits politiques tendent à réapparaître.

²³⁵ Entretien du 8 juillet 2008 avec Bernard Gauducheau.

B) Un conflit politique latent

A la question de savoir si l'on perçoit des affrontements politiques entre les maires au sein de la Conférence métropolitaine, Philippe Laurent répond : « *Entre les maires ? Ah non, pas du tout. Les discours sont très très proches. Alors certains insistent plus sur le développement économique. Et d'autres disent que c'est en faisant les transports qu'on aura le développement économique. Mais globalement les gens sont tous à peu près d'accord*²³⁶ ». Il faut se garder d'une vision idyllique, la Conférence métropolitaine ne gomme pas les divergences politiques, qui s'expriment naturellement davantage à propos des solutions apportées aux problèmes que dans les constats. Cependant, le consensus se fait plus facilement sur certains sujets que d'autres : le thème des transports est en effet plus consensuel que celui du logement qui divise plus fortement les élus.

Les divergences en matière de vision de l'avenir de la métropole, de la façon d'envisager le territoire et l'action publique sont également présentes²³⁷. Si la Conférence métropolitaine donne l'impression d'une cordialité à toute épreuve et d'un débat apaisé, il n'en reste pas moins que les conflits ne peuvent disparaître. Seulement ces conflits sont policés dans une gestion du débat qui semble avoir fait ses preuves, puisque ses objectifs initiaux ont été atteints pour une large part, comme nous le verrons dans la troisième partie.

§ 2 *Quelles décisions ?*

La question de la gouvernance englobe toutes les autres. La question de savoir s'il faut créer une nouvelle instance pour une efficacité accrue dans la mise en œuvre de l'action publique a mobilisé les élus (A). La péréquation financière est le deuxième point qui appelle une décision plus rapidement, en lien avec le premier point (B).

A) La question de la gouvernance

La Conférence de décembre 2007 marque une étape dans la réflexion : les élus y décident d'organiser les Assises de la métropole en juin 2008, dont l'ambition est d'élargir la participation aux élus de l'UMP et à l'Etat. La question de la gouvernance

²³⁶ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

²³⁷ Philippe Laurent, dans l'entretien du 18 juin 2008, pense ainsi que « *le projet du président est beaucoup plus ambitieux car il est en même temps plus national et plus européen. On est assez réducteurs, pas assez visionnaires. Pour l'être plus, il faut prendre plus en considération les réalités économiques des voisins européens. Les gens du quotidien ont tendance à penser leur quotidien*²³⁷. »

se pose en effet avec de plus en plus d'acuité. Différents modèles d'organisation institutionnelle sont proposés au fur et à mesure des Conférences et dans les médias par les différents acteurs du débat²³⁸.

L'enjeu de la gouvernance, la façon la plus efficace de coordonner l'action publique, englobe en effet les solutions à apporter à la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles. Pour mieux gérer et programmer les transports, pour penser le développement économique de l'agglomération, pour réduire les inégalités territoriales, quel schéma d'organisation politique adopter ? La création d'une communauté urbaine, avec en filigrane la suppression éventuelle des départements, la défense d'un polycentrisme fidèle aux orientations de l'aménagement du territoire francilien depuis les années 1960, la vision d'une métropole intégrée adossée à un fort sentiment d'appartenance... autant de propositions dont les auteurs défendent âprement la pertinence. Cette question de la future gouvernance de l'agglomération parisienne polarise les attentions car elle recouvre des enjeux lourds pour l'avenir de la métropole et soulève de nombreuses résistances dont on ne sait pas encore si elles pourront être surmontées. C'est sur ce point que la nécessité d'une décision s'impose le plus clairement, appelant les acteurs de la Conférence métropolitaine à envisager une évolution de leur mode de fonctionnement, sans toutefois remettre en question la raison d'être de cet espace de débat.

B) La question clé de la péréquation financière

Le deuxième défi qui polarise l'attention des élus et qui suppose une décision est celui de la solidarité financière pour tenter de mettre un terme à la hausse des inégalités territoriales et surtout de les réduire. Et c'est sur cette question que se marque la fracture la plus nette entre, très schématiquement, communes riches de droite et communes pauvres de gauche. Une vision relativiser, cependant, car des villes de gauche comme la ville de Paris sont très riches, et certaines communes UMP connaissent de graves difficultés financières. Le thème de la péréquation s'est invité assez tardivement dans les préoccupations des élus. Lorsqu'on parcourt l'ensemble des verbatims des Conférences métropolitaines, il apparaît que le terme « péréquation » ne figure que dix-huit fois (contre soixante-dix pour le mot « solidarité ») et ces occurrences se retrouvent pour la grande majorité dans la dernière Conférence de décembre 2007. Bien qu'identifié par six élus comme un

²³⁸ Ces différents modèles seront exposés dans la troisième partie.

thème important lors de la première Conférence métropolitaine, il ne s'est donc invité dans la discussion qu'assez tardivement : en décembre, les sensibilités sont assez mûres pour permettre d'avancer sur un sujet aussi sensible.

Mais la fracture est bien réelle entre départements et s'exprime avec force dans les déclarations des élus du 92 et du 93 par exemple²³⁹. Et si la Conférence métropolitaine rassemble des élus plutôt unanimes sur la nécessité d'un partage des ressources, l'ouverture souhaitée aux élus UMP, du 92 notamment, pourrait bien changer la donne.

Section 3 La place des experts au sein des travaux de la Conférence

L'expertise joue un rôle de plus en plus déterminant dans la conduite de l'action publique à tel point que certains élus ont déclaré vouloir un rééquilibrage et réintroduire le politique dans la conduite des politiques publiques. Ce rôle est ambivalent : le présupposé de l'expertise est sa neutralité et l'action publique repose sur des choix politiques. L'expertise peut alors souvent être orientée et les dénonciations de son instrumentalisation sont nombreuses. Loïc Blondiaux identifie le « *processus de désacralisation de l'expertise* » en expliquant que « *les experts ne sont plus à même d'imposer leur définition de la rationalité par le seul affichage de leur autorité présumée*²⁴⁰ ».

Etant donné la complexité des questions abordées au sein de la Conférence métropolitaine, l'intérêt de s'appuyer sur des études précises et actualisées est

²³⁹ Patrick Devedjian déclare le 24 mai 2008 dans un entretien accordé au *Monde* (« M. Delanoë ne veut pas partager la richesse de Paris », propos recueillis par Béatrice Jérôme) : « *Je suis prêt à créer une taxe professionnelle unique. Mais je ne suis pas d'accord pour payer pour la Seine-Saint-Denis par exemple. Les deux départements ont été créés en même temps, en 1967. Ils étaient sur un pied d'égalité. La droite a bien géré les Hauts-de-Seine, la gauche a fait d'autres choix, dont la Seine-Saint-Denis paie les conséquences. C'est un peu sommaire de nous dire aujourd'hui : "Vous avez bien investi, donnez-nous une part de votre argent pour financer nos politiques sociales !"*. Daniel Guérin, dans l'entretien du 23 juin 2008, revient sur cette déclaration : « *C'est sûr que les déclarations de Devedjian sur les Hauts-de-Seine sur les questions de péréquation, c'est-à-dire « nous on donnera rien »... Evidemment ils ne voient pas avec un enthousiasme délirant une péréquation dont ils seraient les premiers contributeurs.* »

²⁴⁰ BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, Coll. La République des idées, 2008, p. 86. Il ajoute page 88 : « *Les experts, quelle que soit leur position par rapport au pouvoir, se trouvent désormais contraints de justifier leur position de neutralité, de traduire leur langage dans une langue compréhensible par tous, de valider leurs positions sur d'autres terrains que ceux qu'ils ont choisis, voire, dans le meilleur des cas, d'entrer dans un processus de collaboration avec leurs interpellateurs.* »

évident. Les experts ont ainsi un rôle essentiel dans les travaux de la Conférence. Ils permettent de disposer des éléments scientifiques au préalable de la discussion (§ 1). Le risque d'un détournement de ce rôle d'information en lobbying en faveur d'intérêts territorialisés (Région contre Ville de Paris par exemple) ne semble pas avéré (§ 2).

§ 1 Les documents préparatoires aux Conférences

Deux organes d'expertise ont une place particulière dans les travaux de la Conférence : l'APUR (Atelier Parisien d'urbanisme) et l'IAU IDF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme Île-de-France). Créé par le Conseil de Paris en 1967, l'APUR est l'agence d'urbanisme de la Ville de Paris. Association sans but lucratif, il a pour mission de contribuer à la réflexion sur les projets concernant Paris, la zone dense et même la région. L'IAU IDF s'occupe quant à lui des questions liées à l'aménagement du territoire sur l'ensemble du territoire de la Région. Créé le 4 mai 1960 par un décret de Pierre Sudreau, ministre de l'Équipement, l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne (IAURP) devient en 1976 l'IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France) puis l'IAU IDF en 2007. Ces deux observatoires de la situation économique, sociale, démographique en Île-de-France sont complémentaires. Les travaux qu'ils produisent (documents prospectifs et expertises) servent de référence pour les Conférences. L'APUR a réalisé une étude sur la mobilité dans le centre de l'agglomération parisienne²⁴¹ afin de préparer les trois premières conférences portant sur les déplacements, ainsi qu'une étude sur le « développement économique et l'emploi, tensions et solidarités au cœur de l'agglomération²⁴² » pour la Conférence du 25 septembre 2007. L'APUR et l'IAU IDF ont réalisé conjointement une étude sur le logement²⁴³ pour la conférence de juillet 2007.

²⁴¹ Cette étude peut être consultée sur le site de la ville de Paris (www.paris.fr), rubrique Paris Métropole à l'adresse suivante : http://www.paris.fr/portail/accueil/Portal.lut?page_id=95&document_type_id=4&document_id=21823&portlet_id=13549&multileveldocument_sheet_id=7106

²⁴² L'étude est consultable dans la même rubrique que la précédente : http://www.paris.fr/portail/accueil/Portal.lut?page_id=95&document_type_id=4&document_id=21823&portlet_id=13549&multileveldocument_sheet_id=7341

²⁴³ Idem : http://www.paris.fr/portail/accueil/Portal.lut?page_id=95&document_type_id=4&document_id=21823&portlet_id=13549&multileveldocument_sheet_id=7107

D'autres experts comme des universitaires (Christian Lefèvre notamment) ou le bureau d'études ORGECO dirigé par Simon Ronai, apportent par leurs contributions un apport à la réflexion. Daniel Guérin explique que lors des Conférences, « *on se nourrit de leurs travaux mais on essaie de rester maitres des choix et des orientations politiques*²⁴⁴ ». L'enjeu politique de l'expertise est fort.

§ 2 *Un lobbying inexistant ?*

A la question de savoir s'il existe un lobbying de la part d'organismes aux intérêts territorialisés marqués, Daniel Guérin répond clairement : « *Non. Il n'y a pas de lobbying. Les experts qui travaillent avec la Conférence métropolitaine donnent leur point de vue et voilà*²⁴⁵. » Leurs travaux sont un soutien mais les élus restent vigilants : « *On suit avec attention, Pierre Mansat notamment, on regarde, on commente des choses, on veille vraiment à ce que sa [la Conférence métropolitaine] vocation politique, elle la garde, ce qui est très important. Très important car au bout du compte, les choix qui devront être fait seront des choix politiques au sens large du terme. [...] Donc on nourrit beaucoup notre réflexion mais avec l'idée que ce sont les maires qui doivent donner l'impulsion*²⁴⁶. »

Entre experts, la coopération est également de mise : l'APUR et l'IAU IDF travaillent parfois ensemble, les universitaires se connaissent également. Le lobbying ne semble donc pas être pratiqué au sein de cette instance de débat. Là encore, l'observation participante eût été utile pour pouvoir corroborer ou infirmer ce qui reste une hypothèse.

Espace de débat intéressant à plus d'un titre, la Conférence métropolitaine a apporté une innovation importante dans l'agglomération en offrant la possibilité pour les maires de se rencontrer. Structure informelle, souple et sans pouvoir décisionnel, elle a permis aux élus de se rencontrer et de fixer un agenda de la réflexion. Le rôle de leader de Bertrand Delanoë a été un élément déterminant de la réussite d'une telle initiative. La question du Grand Paris, jusqu'alors confinée à un espace de débat

²⁴⁴ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

²⁴⁵ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

²⁴⁶ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

restreint, prend rapidement de la place dans les médias. Tous les acteurs politiques dans la Région s'intéressent peu à peu à la question, complexifiant le jeu politique dans ce débat. Les déclarations du président de la République à Roissy en juin 2007 sont l'élément déclencheur de cette visibilité nouvelle du dossier. L'État s'invite ainsi dans la réflexion : Bertrand Delanoë a-t-il dès lors les moyens de continuer à jouer son rôle de leader jusqu'au terme du débat, c'est-à-dire jusqu'à une décision politique ?

Les élections municipales de mars 2008 lui apportent une nouvelle victoire électorale et lui facilitent la tâche : « *Bertrand Delanoë apparaît du coup comme l'homme de la situation*²⁴⁷ », analyse Bertrand Le Gendre du *Monde*. En effet, les Verts, moins présents au Conseil de Paris depuis les élections municipales de mars 2008, constituent un obstacle de moins : « *les tours voulues par le maire se feront, c'est un signe*²⁴⁸. »

²⁴⁷ LE GENDRE Bertrand, « Grand Paris, grand défi », *Le Monde*, 12 avril 2008.

²⁴⁸ *Ibid.* Les tours ont été un sujet de discordance important entre le PS et les Verts, ces derniers refusant dans les plans d'aménagement toute construction dont la hauteur aurait été supérieure à 37 mètres.

PARTIE III LES EFFETS DE LA POLITIQUE PARISIENNE

Premier espace de débat créé par et pour les maires de l'agglomération dense, la Conférence métropolitaine a touché peu à peu un grand nombre de communes avec la participation de leur élu ou de leur administration. La réflexion qui s'y est tenue a débordé les frontières de cet espace pour s'inviter plus largement dans l'espace public. Il s'agit alors d'étudier quels ont été les effets du débat sur les controverses et les mobilisations d'acteurs (maires, départements, régions, Etat) et également le rôle de cette Conférence métropolitaine dans la mise à l'agenda médiatique de cette question extrêmement technique du Grand Paris. Notre hypothèse est la suivante : la Conférence, parce qu'elle s'est peu à peu imposée comme un espace légitime de débat, a obligé tous les acteurs (la Région, les départements, l'Etat, les partis politiques) à se positionner sur ce sujet. Il ne faut se garder cependant d'une vision trop linéaire de ce processus. Les acteurs se positionnent les uns par rapport aux autres de façon peu lisible pour l'observateur. Le découpage séquentiel, que nous suivons ici encore, est utilisé pour des questions pratiques de méthode mais ne reflète bien évidemment que partiellement la complexité de la réalité. Il doit donner des pistes de réflexion sur la façon dont un dossier comme le Grand Paris a pu se constituer comme problème public et fera peut-être l'objet d'une décision. De plus, nous ne pouvons étudier que les effets de la politique parisienne les plus récents au regard de la proximité temporelle des événements, les effets à long terme n'étant bien entendu pas observables. La période allant du printemps 2001 (élection de Bertrand Delanoë) à l'été 2008 (période à laquelle nous rendons ce mémoire) permet déjà de saisir certains processus à l'œuvre.

La médiatisation a joué un rôle déterminant dans la portée du débat dans l'espace public. Bien qu'elle soit très technique et d'abord portée par les élus, les médias se sont emparés de la question : les habitants de la zone dense sont, il est vrai, les premiers concernés par ce qui s'y joue. Les controverses se sont peu à peu dessinées, chaque élu amendant, défendant ou refusant la proposition d'un autre élu. La réflexion menée au sein de la Conférence a permis, semble-t-il, de poser un cadre de réflexion commun aux acteurs en présence (Chapitre I). Les interactions sont fortes

entre les tenants du débat et les controverses naissent dans un système d'acteurs dont la composition évolue.

Nous nous sommes concentrés jusqu'ici sur la politique menée par la Ville de Paris, car chronologiquement, c'est la première initiative importante sur les questions de la coopération et du Grand Paris. Mais les autres acteurs politiques de l'agglomération dense se sont également intéressés au débat, en intégrant la Conférence, en créant d'autres instances à la marge. Les résistances à un dialogue entre élus sont parfois fortes, du fait des enjeux évoqués dans la première partie. Les acteurs de la société civile (associations de citoyens, acteurs économiques, etc.) se mobilisent également et contribuent à la réflexion, sans poids réel dans le débat cependant. L'étude du système d'acteurs permet de comprendre les lignes de fracture et l'évolution des positionnements politiques (Chapitre II). Car, selon les mots de Philippe Laurent, « *on ne peut pas comprendre cette histoire de Paris sans penser à ça. On ne peut pas penser seulement à une question institutionnelle, ce n'est pas un système institutionnel mécanique*²⁴⁹. » Les stratégies des acteurs, la façon dont ils se concertent, dont leurs positions évoluent dépassent le simple agencement institutionnel.

Chapitre I Les effets du débat sur les controverses

Dans leur ouvrage sur le débat public²⁵⁰, Martine Revel, Cécile Blatrix, Loïc Blondiaux, Jean-Michel Fourniau, Bertrand Hériard Dubreuil et Rémi Lefebvre identifient dans leurs catégories d'analyse ses effets sur les controverses. La Conférence métropolitaine a-t-elle permis de faire évoluer les controverses sur le dossier du Grand Paris ? Débattre pour débattre a certes un intérêt, on l'a vu, mais son objectif principal est d'avancer dans la réflexion, qu'il y ait décision ou non. Les controverses évoluent donc au fur et à mesure que les acteurs se mobilisent, que les conflits et les positionnements se dévoilent. La médiatisation joue ici un rôle primordial car elle offre une visibilité nouvelle à un sujet confiné dans un espace restreint (Section 1). Les diverses visions de l'organisation institutionnelle de

²⁴⁹ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

²⁵⁰ REVEL Martine, BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, HÉRIARD DUBREUIL Bertrand, LEFEBVRE Rémi (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 2007, Coll. Recherches, 412 p.

l'agglomération sont exposées dans les médias qui contribuent ainsi à élargir le débat. Car c'est sur cette question de l'organisation institutionnelle, d'une meilleure gouvernance, que les médias se sont penchés. Elle rassemble en effet toutes les autres et soulève la majorité des enjeux. Les propositions sont nombreuses. Pour certains, le Grand Paris existe déjà, il faut l'améliorer. Pour d'autres, il n'existe pas : les projets sont, dans ce cas, multiples. Quels sont-ils (Section 2) ?

Section 1 Le rôle de la médiatisation

La médiatisation du débat sur le Grand Paris a été relativement tardive : « *aujourd'hui on a suffisamment de papiers dans la presse, genre Le Figaro, Libé, Le Parisien, Le Monde, qui parlent du grand Paris, il y a cinq-six ans, on en parlait jamais* » (Philippe Laurent). Des articles ici ou là ont été 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 avec l'annonce de la création de la Conférence métropolitaine le 16 mars 2005 : « 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 ».

Les Echos (ce quotidien étant l'un des plus impliqué sur la question), *Le Monde*, *Libération* et *l'Humanité* : voilà les quotidiens qui ont parlé les premiers du Grand Paris. Le journal gratuit *20 minutes* a même une rubrique « Grand Paris ». La première Conférence le 7 juillet 2006 marque le début d'un intérêt croissant de la presse écrite pour ce sujet, intérêt véritablement décuplé après les déclarations du chef de l'État en juin 2007. Pourquoi les médias se sont-ils intéressés à la question du

Grand Paris, alors même que ce sujet reste confiné dans des espaces restreints, et est extrêmement obscur pour la plupart des gens ? La légitimité de la Conférence métropolitaine comme espace de débat, le rôle de leader de Bertrand Delanoë et la force des enjeux ont sans doute facilité l'intérêt médiatique pour le sujet.

Le dossier a franchi un cap avec sa présence dans le débat électoral pour les municipales de 2008 : la médiatisation sur le Grand Paris a été extrêmement importante (plusieurs titres sur ce thème), chaque candidat (à Paris surtout) se positionnant sur la question alors même que le sujet ne figurait pas parmi les priorités des électeurs parisiens. Les Assises de la métropole, le 25 juin 2008, ont été également un événement hautement médiatique. Les médias diffusent ces problématiques complexes et spécifiques auprès de la population, jouant un rôle d'information que le politique a du mal à tenir.

La question de la médiatisation mériterait d'être traitée de manière plus approfondie, notre recherche ne s'étant arrêtée sur ce point que de façon superficielle.

Section 2 Les projets pour l'organisation institutionnelle de l'agglomération

Quelle organisation institutionnelle pour l'agglomération dense ? Cette question soulève des enjeux extrêmement lourds et les controverses sont importantes. En toile de fond de ce débat, on trouve le sentiment d'appartenance à un Grand Paris dont la réalité actuelle est controversée. Lors d'une conférence au CNAM le 24 novembre 2007, Jean-Baptiste Vaquin, Michel Cantal Dupart et Roland Castro ont défendu 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*²⁵¹ ». 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*²⁵² ». Pour Roland Castro, « *le*

²⁵¹ J-B 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.

²⁵² 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.

*Grand Paris n'est pas là*²⁵³ » : il s'agit d'un problème politique et culturel, d'un manque de volonté de la part des élus. Cette question est déjà une première ligne de fracture dans la façon d'envisager le réel.

S'agissant d'améliorer les conditions de mise en œuvre de l'action publique, diverses solutions sont proposées : elles se sont invitées relativement tard dans le débat, à l'instar du thème de la gouvernance dans les préoccupations des élus. Chaque acteur du débat a pu proposer sa vision de l'organisation institutionnelle. Ces projets peuvent être regroupés en trois catégories pour des questions pratiques, rassemblant chacune des projets multiples aux variations plus ou moins importantes. Nous allons ainsi nous pencher sur la polycentralité telle qu'elle a été promue depuis les années 1960 (§ 1), sur la création d'une nouvelle structure de coopération à périmètre variable (§ 2) ou d'une communauté urbaine (§ 3).

§ 1 La polycentralité

La polycentralité est un schéma d'organisation assez largement partagé par l'ensemble des acteurs. La question de son intégration dans un ensemble concentrique oppose cependant de manière forte deux courants, l'un représenté par Patrick Braouezec et sa métaphore de la marguerite (A), l'autre par Pierre Mansat (B).

A) La métaphore de la marguerite de Patrick Braouezec

Patrick Braouezec, ancien maire de Saint Denis et actuel 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

²⁵³ Propos tenus par Roland Castro, lors de la table ronde *Les visages d'un Grand Paris*, organisée par le CNAM le 24 novembre 2007.

développement équilibré de plusieurs pôles 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.

B) Les contre-arguments de Pierre Mansat

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 nivelée. 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*²⁵⁴. » 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*²⁵⁵ ». Selon Pierre

²⁵⁴ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

²⁵⁵ 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* :

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*²⁵⁶ ». 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 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 »²⁵⁷. »

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.

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>.

²⁵⁶ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

²⁵⁷ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

§ 2 *Le schéma d'une nouvelle structure de coopération à périmètre variable*

Une des solutions qui a très tôt émergé du débat a été la création d'une nouvelle structure de coopération à périmètre variable : son caractère souple est envisagé comme une première étape. Elle a été proposée notamment par Roger Karoutchi en janvier 2008. C'est cette solution qui a été choisie par plus d'une centaine de maires de l'agglomération et les représentants de tous les conseils généraux et du conseil régional lors des Assises de la métropole, le 25 juin 2008. Au cours de cet événement extrêmement important symboliquement, nous le verrons plus bas, la création d'un syndicat mixte ouvert a été proposée. Son périmètre s'étend au territoire francilien même si les communes de la frange non-dense de l'Île-de-France sont moins concernées : aucune délimitation officielle n'a été donnée. De même, la question de ses compétences n'a pas été évoquée. Des commissions de travail, sous l'égide du Secrétariat de la Conférence, doivent se réunir à partir de la mi-août 2008 pour mettre sur pied un calendrier et une méthode. La création de ce syndicat est fixée au début de l'automne 2008, avec une entrée progressive de tous les collectivités, établissements de coopération et autres institutions qui souhaiteraient le faire.

Cette structure souple permet de construire peu à peu une identité métropolitaine, de mettre en place la coopération, sans brusquer les sensibilités ni changer fondamentalement l'organisation institutionnelle de la métropole. Les questions de la solidarité financière, des compétences, et des membres de ce syndicat étant à ce jour inconnues, il est difficile d'envisager les contours d'une telle solution et d'en percevoir les limites comme les avantages.

Elle a été portée par la Ville de Paris, par le Secrétariat de la Conférence puis par la majorité des participants aux Assises de juin 2008. Pour Pierre Mansat, il s'agit d'avoir « *un interlocuteur pour être en dialogue, en confrontation avec les grands acteurs économiques* » car 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*²⁵⁸ ». La question est de savoir si ce syndicat va avoir les possibilités d'être un lieu politique, avec la participation de ces collectivités de l'ouest parisien justement.

²⁵⁸ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

§ 3 Une communauté urbaine

Un troisième faisceau de solutions est celui qui envisage la création d'une communauté urbaine (A), quels que soient ses contours ou le calendrier de sa création. Cette solution a été défendue principalement par le sénateur UMP Philippe Dallier qui a rendu un rapport pour le Sénat le 8 avril 2008²⁵⁹ mais elle a été évoquée depuis 2001. En filigrane de ce projet, on trouve la question de la suppression des départements (B).

A) La Création d'une communauté urbaine

Philippe Laurent, lors du colloque du 5 décembre 2001 qui a réuni les élus de l'agglomération, a déclaré être favorable à la création d'une communauté urbaine. Le résultat : « *tout le monde m'a tapé dessus*²⁶⁰ ». En 2001 comme en 2008, l'éventuelle création d'une communauté urbaine est une question qui fâche. Le rapport du sénateur Dallier a polarisé l'attention médiatique et politique pendant quelques semaines tant ses propositions soulèvent des résistances majeures. Il préconise dans ce rapport de mettre en place en 2011 une communauté urbaine correspondant à l'ancien département de la Seine supprimé en 1964, après avoir fusionné les départements du 75, 92, 93 et 95 en 2010. Le Grand Paris, aux frontières bien précises, existerait de fait, avec des compétences bien identifiées (deuxième proposition du rapport sur trente) et un président élu au suffrage universel direct (troisième proposition)²⁶¹. Les vingt-sept autres propositions précisent le projet en dessinant les contours.

Pour Philippe Dallier, cette solution est la plus facile à mettre en œuvre sur le plan pratique, malgré les obstacles politiques (de la part des conseillers généraux entre autres). Une communauté urbaine est 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*²⁶² ». Il associe ainsi principe de proximité dans la gestion de l'action publique et prise en

²⁵⁹ DALLIER Philippe, rapport d'Information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris, annexe au Procès-verbal de la séance du 8 avril 2008.

²⁶⁰ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

²⁶¹ Voir en annexe p.141 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.

²⁶² Interview disponible sur <http://tempsreel.nouvelobs.com/file/498935.pdf>.

compte à l'échelle de l'agglomération de problématiques globales. Le risque du millefeuille est ainsi écarté.

Si ce projet séduit quelques élus, Philippe Laurent, Manuel Valls, maire PS d'Evry²⁶³, Claude Goasguen ou encore Françoise de Panafieu²⁶⁴, il est mis de côté par la grande majorité. Pierre Mansat exprime par ces mots son opposition 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 détruirait 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 détruirait tout ça et ne serait pas adaptée. Il faut qu'on invente quelque chose, on ne trouvera pas la solution sinon²⁶⁵. »* Les partisans du polycentrisme de Patrick Braouezec sont bien évidemment opposés à ce type d'innovation qui viendrait rajouter une structure concentrique tout en supprimant les EPCI à fiscalité propre sur le territoire du grand Paris (dix-huitième proposition de Philippe Dallier). La Région s'y oppose également car une telle structure viendrait la concurrencer sérieusement alors qu'elle peine déjà à gagner des compétences et la légitimité politique pour mener à bien ses projets. La fronde la plus virulente provient des Conseils généraux, peu amènes quant à l'idée de supprimer les départements.

B) La question de la suppression des départements

La suppression des départements du 75, 92, 93 et 94 a soulevé 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 linéaire²⁶⁶. »* Lui-même conseiller général, il rappelle le poids des

²⁶³ « Emmanuel Valls appelle à la création d'une communauté urbaine, englobant Paris et ses trois couronnes » : J. B., LEBEAU Marie, LE BOT Julien, « Les premiers pas difficiles d'une « nouvelle scène politique », in *Le Monde*, 7 juillet 2006

²⁶⁴ « 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 ». » : J. B., LEBEAU Marie, LE BOT Julien, « Les premiers pas difficiles d'une « nouvelle scène politique », in *Le Monde*, 7 juillet 2006

²⁶⁵ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

²⁶⁶ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

conseillers généraux en France²⁶⁷ : « donc si on supprime les départements, il faut pas supprimer les conseillers généraux ». Pour lui, si la suppression d'un Conseil général comme celui de l'Ardèche est inenvisageable car il n'y a rien d'autres à cette échelle, celle du Conseil général de Seine-Saint-Denis 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 général, « c'est vraiment le lieu de la politique française, le lieu de la politique française, ce n'est pas l'Assemblée nationale²⁶⁸ ». Ces propos illustrent une situation bien particulière à la France. 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. En tout état de cause, les oppositions à ce projet sont plus nombreuses que les adhésions.

L'étude des controverses a permis de dessiner brièvement les lignes de fractures entre acteurs. En l'état des recherches, il est difficile de pouvoir confirmer notre hypothèse de départ, s'agissant de l'influence de la Conférence sur les controverses. Il reste que cette hypothèse ne peut non plus être infirmée. Une étude plus approfondie des positions en présence depuis 2001, à l'aide des sources médiatiques, écrites et internet (sites personnels, blogs) serait nécessaire.

Voyons à présent dans quelle mesure la Conférence métropolitaine a eu un effet sur les mobilisations de tous les acteurs du dossier du Grand Paris.

²⁶⁷ Il explique ainsi lors de l'entretien du 18 juin : « Dans un pays comme la France, quand vous faites la somme des élus qui comptent un peu, vous en 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. »

²⁶⁸ A titre d'anecdote, nous citons ici la suite de ses propos qui concernent un aspect non négligeable de la vie politique française : « 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. Ça 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 ».

Chapitre II Les effets du débat sur les mobilisations d'acteurs

Dans les précédents développements ont été esquissés les positionnements des différents acteurs sur le dossier du Grand Paris. Nous avons entrevu la façon dont l'Etat, les élus régionaux, généraux, municipaux, ou encore les partis politiques se sont positionnés dans le débat et les logiques d'apprentissage du débat qui y sont corrélées. Les élus sont divisés et ce, à l'intérieur de chaque parti. A l'UMP, Roger Karoutchi défend une formule de coopération souple, Philippe Dallier défend la fusion de Paris et trois départements. Au PS, Jean-Paul Huchon veut promouvoir le rôle de la Région et n'est pas favorable à la création d'une nouvelle entité, alors que Bertrand Delanoë encourage la création d'une structure de coopération. Au PCF, Patrick Braouezec défend la polycentralité et Pierre Mansat la ligne de coopération portée par Bertrand Delanoë. Ce rappel très schématique – la liste est loin d'être exhaustive – montre combien les positionnements sur ce dossier dépassent le cadre de pensée politique : l'appartenance institutionnelle, le lieu de représentation politique, donne un regard sur le territoire qui va au-delà des clivages politiques traditionnels gauche/centre/droite. Le cadre partisan n'est cependant pas totalement absent dans ce débat : le mot d'ordre de l'UMP, à savoir la politique de la chaise vide à la Conférence métropolitaine, a été suivi en grande majorité par les élus de ce parti. Mais peu à peu, l'UMP a rejoint le débat : de la part des élus UMP, « *aujourd'hui, il y a quand même la volonté de participer davantage*²⁶⁹ », constate Daniel Guérin.

L'étude du système d'acteurs, bien que centré sur les élus, permet d'entrevoir les logiques à l'œuvre dans la gouvernance urbaine actuelle. Il existe en effet un grand nombre de résistances, résistances que nous avons précédemment esquissées. La Région peine ainsi à s'affirmer comme un acteur légitime des politiques d'aménagement du territoire (Section 1). L'État quant à lui, après son retrait relatif de l'action publique locale, reste un acteur clé : les déclarations du président de la République en juin 2007 en sont un témoignage frappant. Celles-ci ont été le déclencheur d'une accélération de la prise en charge de ce dossier par les élus et ont réveillé tous les acteurs en présence (Section 2). La participation au débat sur le Grand Paris s'est de fait élargie, que ce soit au travers de la Conférence

²⁶⁹ Entretien du 23 juin avec Daniel Guérin.

métropolitaine ou sur les autres scènes de débat (Section 3). Reste à savoir quelle place accorder à la société civile dans la réflexion : les habitants comme les acteurs économiques restent pour l'instant à la marge d'une question qui les concerne en premier chef (Section 4).

Section 1 Le rôle de la Région menacé ?

Collectivité territoriale récente, la Région a peu à peu acquis de nouvelles compétences, avec les lois de décentralisation. En matière d'aménagement du territoire, le transfert des compétences pour le SDRIF est l'exemple de l'affermissement du rôle de la Région dans les textes. Pourtant, il semble que la Région souffre d'une faible légitimité (§ 1). La condamnation de Jean-Paul Huchon en février 2007 à six mois d'emprisonnement avec sursis et un an d'inéligibilité pour « prise illégale d'intérêt » a sans doute contribué à affaiblir sa légitimité. Dans les jeux de pouvoirs et d'influence, il y a-t-il une stratégie contre la Région (Section 2) ?

§ 1 La faiblesse de la Région

La Région est un lieu de pouvoir jeune²⁷⁰, face aux figures tutélaires de la commune et de l'Etat, et plus récemment du département qui a rapidement conquis une forte légitimité. Avec l'eupéanisation des politiques publiques et les lois de décentralisation, elle devient peu à peu un acteur important de l'action publique²⁷¹ mais peine à gagner une légitimité. Philippe Laurent explique qu'en France, les élus régionaux « *ça compte pas parce qu'ils sont élus sur des listes* ». Le système électoral français ne contribue pas à leur donner la même légitimité que celle dont jouissent les maires et les conseillers généraux, élus sur un territoire précis. Alors qu'à la Région, « *c'est forcément les partis qui font les listes, cela enlève de la*

²⁷⁰ Pour Martine Liotard, « *la Région reste en retrait car c'est un pouvoir jeune et peu aguerri face à la ville forte et ancienne qu'est Paris. Mais il y a quand même une coopération depuis le début.* » Entretien du 16 juillet 2008.

²⁷¹ Voir ESTEBE Philippe et LE GALES Patrick, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », in *Revue française d'administration publique*, 2003/3, n° 107, pp. 345-356. « *Mais si la sauce régionale prend, elle reste complexe, sans doute bien plus que dans d'autres territoires. En effet, le conseil régional, y compris sur ses compétences propres, notamment l'aménagement et le développement économique, doit composer en permanence avec cinq types de pouvoirs qui, d'une certaine manière, font jeu égal avec lui : la Ville de Paris, les départements, les grandes communes, des grands syndicats et établissements publics, et l'Etat.* » p. 353.

*légitimité à la Région*²⁷² ». Cette situation explique la faible valorisation des élus régionaux, qui selon Philippe Laurent, sont ceux qui n'ont pas réussi à obtenir un autre mandat²⁷³.

La révision du SDRIF a été un coup dur pour la Région : alors que la Commission d'enquête a rendu un rapport favorable, le Premier ministre envoie le 10 juin 2008 un courrier à Jean-Paul Huchon dans lequel il annonce qu'il s'oppose à ce projet. Ceci ne contribue pas à faire d'elle un acteur majeur dans la conduite des affaires publiques. Le constat de sa relative inefficacité dans un certain nombre de domaines est partagé par plusieurs élus. Pour Pierre Mansat, la Région n'est pas la bonne échelle pour certaines problématiques. Il faut certes lui donner les moyens de mettre en place ses politiques mais elle n'est pas adaptée pour traiter de problématiques spécifiques à la zone dense : c'est tout l'enjeu du débat sur la pertinence de l'insertion de cette notion dans le SDRIF, débat que nous avons évoqué dans l'introduction. La Région « *doit tenir compte d'équilibres politiques, peut-être parfois les choix sont justes, mais [elle] n'est pas en capacité de porter ça [les problématiques spécifiques à la zone dense]* »²⁷⁴.

Malgré ses compétences et ses moyens, la Région peine à exister comme un acteur à la forte légitimité, face à l'État ou la Ville de Paris. Comment se positionnent alors les acteurs face à elle ?

§ 2 *Une stratégie contre la Région ?*

Face à cette faiblesse relative de la Région dans le débat sur le Grand Paris, le discours des élus est assez unanime : la région est un partenaire qui compte et qu'il convient d'associer à la réflexion. Daniel Guérin explique ainsi : « *Pour être clair, il faut respecter les prérogatives, cela va de soi, et aussi qu'on ait toujours en tête la Région. Or Jean-Paul Huchon était un peu inquiet au début, il pensait que la Conférence métropolitaine était quelque chose qui allait remettre en cause les*

²⁷² Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

²⁷³ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent : « *A la Région on a l'habitude de dire que ce sont les types qui ont été battus ailleurs. La Région n'a pas de forte légitimité. En Île-de-France, sur la petite couronne, il y a cent vingt maires, plus de quarante maires sont aussi conseillers généraux, et que dix sont conseillers régionaux. Le conseiller général est élu sur le territoire. Alors que sur une liste, si on plaie plus au parti, on est viré.* » Il explique aussi : *Si elle [la Région] était la réunion des Conseils généraux actuels, elle serait plus efficace car l'élection des conseillers généraux a une légitimité plus forte* ».

²⁷⁴ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

*prérogatives de la Région, ce qui n'est pas le cas*²⁷⁵. » Pour Pierre Mansat, la réflexion est « *inséparable du rapport à la Région, chaque territoire étant relié au territoire qui est au dessus*²⁷⁶ ». La volonté de la ville de Paris, dès 2001, a toujours été d'associer la Région à sa politique de coopération. Malgré les résistances de la part de Jean-Paul Huchon face à cette politique, celle-ci est peu à peu devenue partie prenante de la réflexion. Mireille Ferri, vice-présidente du Conseil régional, fait partie du Secrétariat de la Conférence. Jean-Paul Huchon participe pleinement au débat, comme Bertrand Delanoë. Traiter des problématiques propres à la zone dense ne peut se faire en laissant de côté la Région, c'est la conviction de la ville de Paris. « *Il y a des réponses à apporter mais il faut faire attention à ce que cela ne se fasse pas au détriment du reste de la Région. Il faut être en synergie avec le reste de la Région. Ce qui a un lien avec la question du périmètre et c'est une des questions les plus compliquées*²⁷⁷. »

De fait, la Région a son mot à dire et un rôle à jouer dans le débat. Jean-Paul Planchou, conseiller régional PS et maire de Chelles (77), a rendu un rapport important le 31 mars 2008 dans lequel il donne un avis partagé par un certain nombre d'élus régionaux, à savoir la défense du rôle de la Région dans la conduite de l'action publique sur le territoire francilien.

Section 2 Un Etat qui prend le dossier en main

L'État s'est sensiblement retiré des territoires, dans les textes, après les lois de décentralisation et tout un processus de retour au local. Ce retrait, relatif il est vrai, s'est manifesté notamment par la montée en puissance des villes au travers de leurs agglomérations mais aussi des régions dans une moindre mesure. Bien qu'il ait perdu un certain nombre de prérogatives et qu'il n'ait plus les moyens financiers qui étaient les siens auparavant, l'État reste un acteur qui compte dans la gestion des territoires. Les déclarations du président de la république à Roissy en juin 2007 en sont un exemple frappant : l'État ne renonce pas entièrement à son rôle de planificateur, qui plus est dans une Région hautement stratégique comme l'Île-de-France.

²⁷⁵ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

²⁷⁶ Entretien du 28 avril avec Pierre Mansat.

²⁷⁷ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

Cette préoccupation de l'État pour le dossier du Grand Paris est surtout le fait de l'exécutif, du président de la République aux différents ministères concernés (§ 1). Par le biais du sénateur Dallier, un rapport d'information pour le Sénat a été rendu public, les assemblées restant en retrait pour l'instant sur cette question qui n'est pas (encore ?) inscrite sur l'agenda législatif (§ 2).

§ 1 Le gouvernement

Le président de la République déclare le jeudi 24 mai 2007, à l'hôtel de ville de Paris, que l'État compte bien s'investir dans le développement de la région parisienne²⁷⁸ :

« Alors ne m'en veuillez pas, Président de la République, je me dois de renoncer à toute ambition politique partisane. Je voudrai pour Paris ce qu'il y a de plus grand et ce qu'il y a de plus beau, parce que l'on ne peut pas aimer la France sans aimer Paris. Et l'on ne peut pas avoir une grande ambition pour la France, sans une grande ambition pour la capitale de la France. Paris n'est pas faite pour les petites ambitions, Paris est faite pour les grands projets. Paris doit rayonner dans le monde. Et Paris ne peut pas le faire sans l'aide et le soutien puissant de l'État. Croyez bien que l'État sera aux côtés des élus de Paris. »

L'intervention de Nicolas Sarkozy le 6 juin 2007 à Roissy relance le débat sur le Grand Paris ainsi que la réflexion, aucun acteur ne voulant se faire dépasser sur ce sujet sensible. Il déclare ainsi vouloir « repenser l'organisation des pouvoirs²⁷⁹. » en Île-de-France car « c'est la rigidité des structures qui met en cause l'unité²⁸⁰ ». Il déclare ensuite le 17 septembre 2007 : « je souhaite que nous réfléchissions [...] à un nouveau projet d'aménagement global du Grand Paris²⁸¹ ». Ces déclarations font réagir l'ensemble de la classe politique : à gauche, que ce soit à la Région ou à la Ville de Paris, on s'inquiète de cette possible « ingérence » de l'État 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'État dans le traitement des problèmes de la métropole. Avec un l'établissement d'un calendrier, la prise en main

²⁷⁸ Intervention de Nicolas Sarkozy, Président de la République, à l'occasion de la réception donnée en son honneur à l'Hôtel de ville de Paris, le jeudi 24 mai 2007. Texte disponible sur : <http://www.pierremansat.com/article-6928108.html>

²⁷⁹ DE PANAFIEU Françoise, GOASGUEN Claude, GOUJON Philippe, « Le Grand Paris du XXI^e siècle », Libération, 17 juillet 2007.

²⁸⁰ *Ibid.*

²⁸¹ Citation lue dans *Libération*, mardi 6 mai 2008, première édition n°8397, p.2.

du dossier du Grand Paris par l'État est réelle. Le Chef de l'État convoque tout d'abord un concours d'architecture en janvier 2008 pour choisir l'équipe qui permettra le mieux de penser la métropole de l'après-Kyoto : dix équipes (sur quarante-trois) ont été retenues le 23 mai 2008 et rendront le résultat de leurs travaux lors de trois séminaires, les 15 septembre, 14 novembre et 14 janvier 2009. 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. Fin 2008, un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire sur le Grand Paris est prévu avec une commission chargée de délivrer un rapport sur l'avenir institutionnel de l'agglomération parisienne. Début 2009, on parle d'une loi de création de la structure ad hoc pour la métropole parisienne.

Mais la mesure qui a montré le passage à une étape supérieure et l'inscription du dossier du Grand Paris à l'agenda gouvernemental a été la nomination de Christian Blanc²⁸² comme secrétaire d'État au développement de la « Région capitale » le 18 mars 2008. Cette nomination a fait l'effet d'une douche froide à bon nombre d'acteurs du dossier : « *Jean-Paul Huchon parle de lui [Christian Blanc] comme d'un « proconsul ». Et les Verts d'un « scandale démocratique²⁸³ »* ». Nicolas Sarkozy, à son habitude, va vite dans ce dossier. Il accélère le rythme de la réflexion et force les autres acteurs à se positionner. La « menace » de la création d'une structure ad hoc en janvier 2009 oblige les participants de la Conférence métropolitaine, notamment, à envisager une solution et à décider : le risque est de se faire doubler et de ne plus compter dans le débat. Pierre Mansat exprime ainsi son sentiment en janvier 2008 : « *La voie qui peut se dessiner, celle dont on a pas très envie, c'est celle de l'État qui prend la main complètement, en s'appuyant sur les difficultés évidentes et décide. A l'inverse d'une évolution démocratique. On sent bien la tentation. Je crois qu'il n'a cependant plus les moyens de s'opposer aux collectivités qui sont aussi puissantes que la Région, ou que Paris. Du point de vue des collectivités, mais des élus aussi. Ce n'est quand même pas l'enthousiasme généralisé chez les amis du président. En même temps, ils travaillent : il y aura des idées précises avant la fin de l'année. Voilà, je suis pas assez malin pour trouver la solution mais il y a des pistes²⁸⁴ »*.

²⁸² Christian Blanc est un ancien rocardien, comme Jean-Paul Huchon.

²⁸³ LE GENDRE Bertrand, « Grand Paris, grand défi », *Le Monde*, 12 avril 2008.

²⁸⁴ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.



Plantu, *Le Monde*, édition du 21 mars 2008.

L'État ne semble donc pas en mesure de faire ce qu'il veut sans tenir compte de ce qui a déjà été fait, des positions des différents acteurs : le fait qu'il n'ait plus son ancienne capacité financière lui fait perdre de son poids. Pour Philippe Laurent, « *les architectes, la démarche de Sarkozy n'est pas antinomique avec la nôtre, mais ça peut pas suffire*²⁸⁵ ». Les marges de manœuvre de l'État restent cependant une inconnue : « *Un des sujets qu'on ne sait pas, c'est quelles seront les réactions de l'État et de Blanc et que veut Sarkozy ? Moi je crois qu'il ne sait pas lui-même, qu'il attend de voir. Et puis Blanc c'est pareil. Si vous voulez réduire la question de la Région capitale à faire un grand machin sur Saclay, pourquoi pas, mais nous on est assez dubitatifs*²⁸⁶ ». ».

L'action de Christian Blanc, jugée très discrète par les élus de tous bords, ne semble pas pour l'instant mettre en péril la démarche initiée en 2006 avec la Conférence métropolitaine. Il a jusque là rencontré tous les acteurs du dossier et n'a fait aucune déclaration. Le volontarisme affiché par Nicolas Sarkozy fait-il office d'effet d'annonce ? Les membres du Secrétariat de la Conférence, bien que concernés par les déclarations présidentielles, ne semblent pas craindre l'imposition d'une loi unilatérale par l'Etat, hypothèse jugée peu probable. A la question de savoir si les participants de la Conférence ont les moyens de faire quelque chose sans l'Etat, Daniel Guérin répond : « *Oui, sauf s'il légifère. Nous, on veut créer un syndicat mixte d'étude. Donc l'État pourrait créer une communauté urbaine. Mais a-t-il le rapport de force pour le faire ? Ce qui est important, c'est ce qui va se passer en septembre. Comment les maires UMP vont s'impliquer. Les maires UMP ne vont pas gober n'importe quoi. Les maires sont des maires. C'est sûr, ils ont des appartenances partisans mais ce sont des maires. Si c'est quelque chose d'aberrant, les maires ne seront pas forcément ravis. D'une certaine manière, quand j'entends Laurent Lafon, Nouveau Centre, ce qu'il dit est plus proche de ce qu'on dit [la mairie de Saint Ouen est PCF] que de ce que dit Braouezec [PCF également], même si les choix politiques sont pas les mêmes. C'est pour ça que la spécificité de maire joue quand même, même si elle n'efface pas le reste*²⁸⁷ ». »

²⁸⁵ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

²⁸⁶ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

²⁸⁷ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

Il n'en reste pas moins que l'État avance, et les participants de la Conférence désirent que leur travail soit reconnu et décider par eux-mêmes de ce qu'ils veulent construire.

§ 2 *Les assemblées*

Par l'intermédiaire du sénateur Philippe Dallier, le Sénat a publié un rapport - dont nous avons déjà parlé - sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris, annexe au procès-verbal de la séance du 8 avril 2008. L'intérêt pour le dossier du Grand Paris est certain même si la question n'est pas à l'ordre du jour des assemblées. Pour Philippe Dallier, *«l'objectif du présent rapport est triple. Il s'agit, tout d'abord, de dresser un état des lieux de la gouvernance de l'Île-de-France en pointant les difficultés pour chacune des politiques publiques et, notamment, les transports, le logement, le développement économique et la sécurité qui constituent les enjeux les plus immédiats. Il s'agira, ensuite, de présenter l'ensemble des scénarios envisageables pour l'avenir de l'agglomération, sans exclusive ni tabou afin de permettre un choix objectif. Ce rapport recommandera, enfin, un scénario et une trentaine de propositions à la hauteur de l'ambition fixée par le Président de la République qui visait rien de moins que de retrouver l'audace d'un Paul Delouvrier pour faire de Paris une des capitales mondiales du XXI^e siècle²⁸⁸. »*

Section 3 Une participation politique de plus en plus large

La Région est un acteur à part entière de la réflexion sur le Grand Paris depuis 2001, l'État s'est invité dans le débat en 2007 : qu'en est-il des autres acteurs ? Les Assises de la métropole, organisées le 25 juin dans le prolongement de la Conférence métropolitaine, témoignent de l'intérêt croissant des élus de tous les échelons politiques pour cet espace de débat (§ 2). Les maires s'y rallient également, encouragés par leurs collègues et/ou séduits par la démarche (§ 1).

²⁸⁸ Rapport de Philippe Dallier, au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris, annexe au procès-verbal de la séance du 8 avril 2008, p. 11.

§ 1 Les Assises de la métropole : l'élargissement des participants à la Conférence

Les Assises de la métropole ont été organisées à la Plaine-Saint-Denis le 25 juin au matin. Dans la lignée des conférences métropolitaines, elles ont suivi le même protocole, les mêmes règles du jeu. Invités par le maire de Saint-Denis, Didier Paillard, plus de 600 personnes ont assisté à cet événement qui marque une étape. La mise en scène avait été soignée, pour un enjeu de taille. En effet, pour la première fois, la Conférence réunissait l'ensemble des acteurs politiques du débat sur le Grand Paris : Christian Blanc pour le gouvernement, les sept présidents des conseils généraux de l'Île-de-France avec pour la première fois Patrick Devedjian, président UMP des Hauts-de-Seine, Bertrand Delanoë et Jean-Paul Huchon bien sûr, Roger Karoutchi, chef de file de l'opposition à la Région, et les maires nécessairement. Pour la première fois, un public nombreux, composé de représentants des acteurs économiques, sociaux, culturels de la Région et de personnels administratifs et techniques ont pu assister dans les tribunes aux échanges. Suite à la traditionnelle introduction par le maire de la ville d'accueil, les acteurs clé du débat ont pris la parole. Un membre du Secrétariat a annoncé la proposition de création d'un syndicat mixte ouvert en septembre. Les réactions ont été nombreuses, et majoritairement favorables à cette création.

La rupture que marque ces Assises provient de la participation de l'UMP, que ce soit communes, départements ou Région, et de l'Etat. Tous les échelons et tous les partis, ainsi que les acteurs économiques et sociaux, sont désormais associés à la réflexion sur le Grand Paris : on peut se demander si l'espace de débat ne va pas devenir une sorte de « forum hybride », au sens de Michel Callon, Pierre Lascoumes et Yannick Barthe, « *au sein duquel ces savoirs et ces visions différentes du monde et de la société ont une chance de se confronter.*²⁸⁹ »

La question est de savoir si l'élargissement des acteurs ne va pas bloquer le processus de dialogue et empêcher au dossier d'avancer, et si la participation va tenir le cap. Des ateliers de préparation de la création du syndicat sont organisés à partir de la mi-août et dès septembre, il est prévu de créer le syndicat pour que les collectivités puissent y adhérer peu à peu, après le vote en conseil.

²⁸⁹ BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit démocratique. Actualité de la démocratie participative*, op. cit., p. 91.

§ 2 Les Maires

Les maires, principaux acteurs de la Conférence, se sont déplacés nombreux : « *la liste des élus de mercredi qui participent montre que, par exemple, le maire de Stains va participer*²⁹⁰ ». Comme d'autres, ce dernier n'avait jamais participé à la Conférence. Face aux déclarations de l'Etat, à la crainte de se voir imposer une structure qu'ils n'auraient pas choisi ou par intérêt pour le débat, les maires ont décidé de s'y intéresser, encouragés par leurs collègues. Daniel Guérin explique sa démarche pour convaincre les maires de participer à la Conférence. « *Nous on connaît bien le maire de Gennevilliers : il s'est jamais désintéressé de la chose mais il avait des craintes de ce qui 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. On l'a rencontré récemment avec Jacqueline Rouillon : il va venir après demain. Aujourd'hui, il se dit que ça vaut peut être le coup de venir voir de plus près, il peut y avoir ce cheminement là. On essaie de décrire les travaux de la Conférence métropolitaine et dire que c'est intéressant d'y aller*²⁹¹. »

Section 4 Quelle place pour la société civile ?

Nous l'avons vu jusqu'à présent, le débat sur le Grand Paris mobilise fortement les élus : peu de place semble être laissée à la société civile. Or, les exemples internationaux montrent combien mettre de côté la société civile dans les projets métropolitains crée des échecs²⁹². A l'heure où l'on tente d'introduire une logique participative dans le système représentatif de la V^e République, l'association de la population à la réflexion sur le Grand Paris ne va pas de soi. Les médias informent pourtant de l'état des débats mais la question reste pour beaucoup, élus comme habitants, l'affaire des représentants. Qu'en est-il donc de la démocratisation dans ce

²⁹⁰ Entretien du 23 juin avec Daniel Guérin.

²⁹¹ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

²⁹² Voir JOUVE Bernard, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », *art. cit.*, p. 328. « *Par contre, il est certain que certains grands projets visant à renforcer le gouvernement d'agglomération, au nom de la recherche de l'efficacité et des économies d'échelle, se sont heurtés à des mouvements de protestation qui, au nom de la démocratie locale, ont forcé les autorités en charge de ces projets à les abandonner. Ce fut le cas à Amsterdam, à Rotterdam ou encore à Berlin dont on prévoyait de fusionner le Land avec celui de Brandebourg.* »

débat (§ 1) ? Les acteurs économiques, peu présents dans la réflexion - alors même que leur participation dans l'action publique francilienne est déterminante - contrairement à ce qui se passe à Londres par exemple, sont peu à peu associés au projet, en restant toujours à la marge cependant (§ 2).

§ 1 La question de la démocratisation

Bien que peu nombreuses, des mobilisations citoyennes existent déjà (A). L'affaire du Vélib' a fait prendre conscience aux habitants des communes de la première couronne de l'intérêt de la coopération (B). La représentation reste le référent dans la conduite de l'action publique sur ce dossier (C). Une solution envisagée pour associer la population est l'organisation d'un référendum (D).

A) Des mobilisations citoyennes existent déjà

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 : « *Tous les gens ne s'en foutent pas. La fédération d'association « Île-de-France Environnement*²⁹³ », *c'est un gros truc, des milliers d'adhérents. Eux sont très impliqués*²⁹⁴. »

Sur Internet, les sites consacrés au Grand Paris sont nombreux et forts bien documentés. Les élus tiennent cependant une place importante dans l'offre d'information sur la toile : il faut bien sûr citer les blogs très riches en contenu de Pierre Mansat²⁹⁵, mais aussi celui de Philippe Laurent²⁹⁶, Philippe Dallier²⁹⁷, Roger Karoutchi²⁹⁸, etc. (la liste est loin d'être exhaustive). De la part des associations, collectifs ou individus, il existe un grand nombre de sites ou blogs 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

²⁹³ Pour plus d'informations sur cette fédération, consulter son site internet : <http://www.idfe.org/>

²⁹⁴ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

²⁹⁵ Blogs à consulter aux adresses suivantes : « Paris Métropole.fr » sur <http://www.pierremansat.com/>,

« Le plus Grand Paris » sur <http://parismetropole.20minutes-blogs.fr/>, un site dédié à la vie politique parisienne :

<http://mansat.paris2008.elunet.fr/index.php/>, ou encore *L'Autre Paris*, un blog Mansat/Baudrier/Gégout (<http://lautreparis.over-blog.fr/>)

²⁹⁶ <http://leblogdephilippe-laurent.typepad.com/>

²⁹⁷ <http://blogs.senat.fr/grandparis/>

²⁹⁸ Roger Karoutchi a lancé un sondage sur le Grand Paris à partir de ce site : <http://www.debat-grandparis.com/>

l'urbanisme, sur un quartier ou un territoire précis²⁹⁹, etc. On peut trouver quelques sites ou blogs spécialement dédiés au dossier du Grand Paris comme « Le Grand Paris des urbanistes »³⁰⁰, le blog de Jean-Paul Chapon « Paris est sa banlieue »³⁰¹. La majorité de l'information sur le Grand Paris consultable sur Internet provient donc malgré tout des élus.

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. On peut ainsi citer le débat organisé par le blog citoyen de Saint Ouen le 12 décembre 2007 avec des acteurs clé du dossier. De telles initiatives restent cependant extrêmement isolées. 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.

B) Un déclencheur dans la prise de conscience par les habitants des problèmes liés au manque de coopération : l'affaire du Vélib'

Si la population francilienne ignore beaucoup de ce qui se trame avec le dossier du Grand Paris, malgré la médiatisation, elle prend 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'³⁰² s'arrête aux portes de Paris a posé question à de nombreux habitants des communes voisines de la capitale. Daniel Guérin a constaté ce phénomène sur Saint Ouen : « *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*³⁰³. » Pour lui, c'est à partir de questions comme celles-là que les habitants de la zone dense peuvent réaliser les enjeux sous-jacents à la question de la coopération et ainsi participer au

²⁹⁹ On peut citer le « blog citoyen de Saint Ouen », assez complet : <http://www.lesaudoniens.com/>

³⁰⁰ <http://planningforparis.blogspot.com/>

³⁰¹ <http://parisbanlieue.blog.lemonde.fr/>

³⁰² Ce service de mise à disposition de bicyclette a été mis en service dans Paris intra-muros le 15 juillet 2007.

³⁰³ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

débat³⁰⁴. 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. En tout état de cause, les élus assument leur pouvoir de représentants, sans forcément chercher à mobiliser coûte que coûte la population.

C) La représentation dans tous ses états

Pour Loïc Blondiaux, le constat de la démocratie dans les métropoles est le suivant : « *Les habitants sont invités à participer à un niveau où les décisions ne se prennent pas. L'essentiel se joue ailleurs, dans des instances de négociation entre élus, sur lesquelles ils n'ont qu'une information et une prise très faibles. La démocratie métropolitaine se pratique à l'heure actuelle sur une base presque exclusivement représentative.*³⁰⁵ » Face à la difficulté de mobiliser les habitants, difficulté que plusieurs élus ont exprimée, nous avons observé deux attitudes parmi les élus rencontrés : soit ils se reposent sur leur mandat représentatif dans une posture « on nous a élu, assumons le », soit ils désirent impliquer la population dans une démarche plus participative³⁰⁶.

Le premier constat fait par les élus est l'échec des démarches d'information envers la population à travers les Conseils de quartier et autres débats citoyens³⁰⁷.

³⁰⁴ Il explique ainsi : « *Quand Vélib est arrivé, les gens en parlaient, pourquoi poser son vélo 1 km avant l'arrivée ? Avec des exemples comme ça, on peut faire prendre conscience, surtout sur la question des transports car c'est une question tellement aigüe à laquelle les gens sont tellement confrontés tous les jours. Il faut faire avancer la réflexion : c'est sûr, il ne faut pas partir de questions comme la péréquation mais il faut partir du concret. A quels problèmes on est confrontés, et est-ce que oui ou non, ensemble on peut trouver des solutions à ce problème.* »

³⁰⁵ BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit démocratique. Actualité de la démocratie participative*, op. cit., p. 68. Cf. JOUVE Bernard, « Démocraties métropolitaines. De la grande transformation à la grande illusion », in JOUVE Bernard et BOOTH Philippe, *Démocraties métropolitaines*, Presses de l'Université du Québec, 2004, p. 293-328.

³⁰⁶ Cette intuition peut aller jusqu'à cette conviction exprimée par Loïc Blondiaux : « *A 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.* » BLONDIAUX Loïc, op. cit., p. 90.

³⁰⁷ Daniel Guérin (entretien du 23 juin 2008) témoigne de l'expérience de Saint Ouen : « *On 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 Philippe Laurent : *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.*

L'implication de la population reste cependant un souhait de la part de quelques élus. Pour Pierre Mansat, « ces évolutions [celles de la métropole] ne peuvent pas se faire sans la participation des citoyens³⁰⁸ ». Avec la complexité des questions traitées, à la complexification de la gestion de l'action publique et à la multiplication des niveaux de décision, « il est douteux que les transformations contemporaines de l'action publique aillent forcément dans le sens d'une plus grande ouverture à la participation citoyenne » : « la complexification et l'opacification des processus de décision qui en résultent semblent même un obstacle à l'exercice d'un contrôle démocratique externe³⁰⁹. » Pour Daniel Guérin, il faut aller plus loin et rechercher la participation de la population : « Pour nous, les solutions pourraient aussi être trouvées à partir du moment où les populations seraient impliquées. Bien sûr il ne s'agit pas d'idéaliser, ce n'est pas forcément simple, et on n'aura pas tout le monde, on ne va pas consulter tous les habitants de cette métropole, ils ne seront pas partie prenante. Mais quand même, il faut en impliquer le maximum, et surtout à travers les organisations représentatives qui en sont un peu l'émanation. Ça c'est un peu la condition. Là on rejoint l'aspect politique. S'il y a des solutions, quelque soit la forme, qui émanent de la réunion des maires, le fait que ces solutions puissent peser dépend de la façon dont on associe les populations³¹⁰. »

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 : « alors après, quant à aller consulter les gens sur le mode de structure qu'il faut mettre en place, ça paraît difficile, regardez avec

Mais sur l'avenir de la ville, au niveau de la métropole, alors là... La réaction du public en général c'est d'être plutôt favorable à tout ce qui ressemble à une coopération. Quand les gens ont le sentiment que les élus travaillent ensemble, globalement ils se disent que c'est bien, que ça va coûter moins cher. »

³⁰⁸ 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 ? »

³⁰⁹ BLONDIAUX Loïc, *op. cit.*, p. 68.

³¹⁰ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin.

*l'Europe*³¹¹ ». Il défend son rôle d'élus 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 un référendum... Il faut d'abord une cohérence entre élus, c'est déjà difficile entre nous*³¹². » La question de la démocratisation, pour l'instant largement confinée à la sphère des élus, pose donc problème à quelques acteurs du débat. Alors que la participation peine à se faire une place dans le système représentatif³¹³, 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. Demeure donc la question du lien entre participation et décision qui reste un problème dans la plupart des dispositifs mis en place actuellement³¹⁴. La possibilité d'organiser un référendum a ainsi été évoquée.

D) Un référendum ?

L'idée d'organiser un référendum pour que la population de l'agglomération ait son mot à dire sur le projet du Grand Paris a été évoquée. Tant que ledit projet ne sera pas précisé, ceci reste pure hypothèse. Plusieurs élus se sont montrés favorables à la tenue d'un référendum, avec une politique d'explication au préalable. Pierre Mansat se montre favorable à la mise en place d'une intercommunalité dans un premier temps, suivie d'une consultation de la population³¹⁵. Il s'agit dans tous les cas d'une simple consultation de la population, et pas d'une réelle association de la population.

³¹¹ Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

³¹² Entretien du 18 juin 2008 avec Philippe Laurent.

³¹³ Voir sur ce point : BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit démocratique. Actualité de la démocratie participative*, op. cit., p. 24. « *Cette petite coalition d'acteurs (consultants, militants associatifs, universitaires, quelques élus, managers et fonctionnaires) se pense comme une avant-garde, défend aujourd'hui l'idée de participation au nom d'une certaine conception de la modernité politique et présente la participation comme un phénomène irréversible. Il est difficile de savoir, à l'heure actuelle, si cette constellation réformatrice réussira à imposer la participation comme un référentiel durable de l'action publique, à faire prévaloir sa logique sur celle de ses adversaires, adeptes de pratiques de décision plus classiques. Elle est en passe de gagner la bataille des mots en imposant son vocabulaire à défaut de pouvoir toujours mettre en pratique son programme.* »

³¹⁴ Voir BLONDIAUX Loïc, op. cit., p. 108.

³¹⁵ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat : « *Dans un but transitoire, faire comme une intercommunalité, puis se tourner vers le suffrage universel et poser la question. A la fois un peu d'urgence, et en même temps quelques années pour mettre en œuvre des politiques.* »

Daniel Guérin partage cette idée³¹⁶. La perspective d'un référendum est encore lointaine, tant les obstacles à surmonter avant d'arriver à une décision sont encore importants.

§ 2 *Les acteurs économiques*

Dans un système de gouvernance urbaine, les acteurs économiques prennent une part active dans les choix métropolitains³¹⁷. Pourtant, contrairement à d'autres métropoles comme Londres, il y a peu de dialogue entre les acteurs économiques et les acteurs politiques, chacun décidant de façon plus ou moins unilatérale. Cet état de fait crée des situations identifiées comme problématiques par les élus locaux : lorsqu'un grand groupe décide de venir s'installer dans une commune de la petite couronne, cela contribue bien évidemment à créer de l'emploi mais cela pose aussi des questions de logement et de transport qui sont du ressort des pouvoirs publics. La prise de conscience de la nécessaire concertation entre acteurs privés et publics est réelle mais les habitudes sont prises et le changement dans les façons de faire n'est pas toujours instantané. Pierre Mansat nous parle longuement de cette question qui est un point important du débat sur le Grand Paris et de la gouvernance urbaine :

« Parce que là, je pense à quelque chose dont personne ne veut vraiment parler : on identifie la CCI de Paris à quelque chose d'important, les choix et les opinions des grands groupes qui eux aménagent les territoires par leur décisions. Il y a une spécificité très française : ces milieux là ne sont pas en dialogue avec les milieux politiques. C'est de la connivence : « on a des amis dans tel parti, on fait passer nos points de vue ». Moi je suis pour faire comme Livingstone a fait à Londres : faire un club des grandes entreprises avec des assurances, les banques, des promoteurs, des constructeurs, Sanofi. Ces gens là devenant les interlocuteurs de ce Grand Paris. Il faut arriver à maîtriser le marché de ce côté-là. L'absence de proximité a quand même une conséquence. C'est que le marché aménage massivement cette métropole. Et donc la proximité, par des intérêts... voilà, lorsque la BNP s'est installée à Pantin, d'installer 40 000 m² de bureaux, c'est un choix, c'est une manne pour Pantin. Mais

³¹⁶ Entretien du 23 juin 2008 avec Daniel Guérin : « Favier, Catoire aussi, est assez favorable à un référendum. Ce n'est pas forcément une mauvaise idée : il faudra voir les conditions de faisabilité et comment est le contexte aussi. Il faut expliquer aussi : on fait des articles dans le magazine municipal. »

³¹⁷ Voir LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », in *Revue Française de Science politique*, 1995, vol. 45/1, pp. 57-95.

est ce que c'est le meilleur endroit pour s'installer ? C'est fou pour Pantin, c'est une belle opération. 2 300 à 2 500 employés vont arriver. Mais comment vont-ils s'y rendre ? Où habitent ces gens là ? La question ne concerne pas seulement Pantin. Ils profitent de division et de la faiblesse des politiques publiques, d'une absence de moyens aussi³¹⁸ »

Les acteurs économiques sont impliqués et intéressés par le débat sur le Grand Paris, dont les enjeux les concernent bien évidemment³¹⁹. Reste là encore à trouver la formule de coopération qui permettra une concertation accrue entre acteurs publics et privés. Le schéma retenu avec la création d'un syndicat mixte ouvert, rendant possible l'adhésion de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris par exemple, permettra sans doute d'avancer dans cette voie.

³¹⁸ Entretien du 16 janvier 2008 avec Pierre Mansat.

³¹⁹ A l'occasion de la révision du Sdrif, les avis des acteurs économiques n'ont pas manqué. Le SDRIF a ainsi été critiqué par la majorité des représentants des Chambres de commerce et d'industrie (CCI) d'Île-de-France, le Medef et la CGPME : « *ce SDRIF manque de volonté et d'orientation claires.* » DE PANAFIEU Françoise, GOASGUEN Claude, GOUJON Philippe, « Le Grand Paris du XXI^e siècle », Libération, 17 juillet 2007.

Conclusion

L'actualité récente, avec les Assises de la métropole, a montré la légitimité grandissante de la Conférence métropolitaine comme espace de débat sur le Grand Paris. Bertrand Delanoë, leader officieux de la coopération, a-t-il les moyens de continuer à jouer ce rôle face au nombre grandissant d'acteurs dans la réflexion³²⁰ ? Il est encore tôt pour percevoir les effets à long terme du débat sur la structuration du problème du grand Paris et sur le sens commun des acteurs. Notre recherche a eu pour objectif de montrer les divers enjeux de ce dossier pour tenter d'en comprendre les ressorts. Il apparaît à son terme que la question de la construction de cette question comme problème public mériterait d'être creusée. Nous avons centré notre attention sur la politique de la Ville de Paris depuis 2001 – pour les raisons expliquées en introduction –, avec le risque d'avoir eu un regard biaisé sur notre objet. La montée en généralité à partir de cette étude serait intéressante sur la question de la mise sur agenda, telle que théorisée par Philippe Garraud³²¹. Nous n'avons pu approfondir cette problématique de la mise sur agenda – au niveau théorique – bien qu'elle ait été au cœur de notre réflexion. En tout état de cause, la typologie établie par Philippe Garraud n'est pas adaptée à notre objet d'étude. La comparaison avec Londres, qui est déjà passée à l'étape d'une structure d'intercommunalité en 2000, semble pertinente.

Le dossier du Grand Paris reste plus que jamais au cœur de l'actualité francilienne. Il s'agit aujourd'hui pour la Conférence métropolitaine de garder une légitimité et de ne pas se faire dépasser par l'Etat. Envisagée comme une tentative des élus de garder leur rôle dans le système de gouvernance urbaine, elle est le témoignage que les élus ont à cœur d'envisager les problèmes auxquels ils sont confrontés. Leur passion et

³²⁰ Son ambition personnelle – une éventuelle candidature aux élections présidentielles de 2012 – va jouer dans les stratégies d'alliance. Voir le dossier de *Libération* du 6 mai 2008 : « Les ambitions de Bertrand Delanoë ». « Le maire de la capitale déclare à *Libération* ne pas vouloir diriger le Grand Paris. Pour se préparer à un destin national ? »

³²¹ GARRAUD Philippe, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », *art. cit.*, pp. 17-41. Il y dresse une typologie de cinq modèles correspondant aux diverses façons pour un problème social d'être inscrit sur l'agenda politique : le modèle de la mobilisation, le modèle de l'offre politique, le modèle de la médiatisation, le modèle de l'anticipation, le modèle de l'action corporatiste silencieuse. Notre objet d'étude ne rentre dans aucune de ces catégories, et même de façon combinée.

leur détermination redonne confiance en les capacités du politique à conserver un rôle dans la gestion publique face à la montée des logiques technico-économiques. L'enjeu déterminant des prochains mois reste la façon dont les populations vont être associées à la réflexion. Pour que nous puissions donner raison à Robert Dahl en observant que les villes deviennent une « *optimum unit of democratisation*³²² ».

³²² DAHL Robert, "The City in the Future of Democracy", *art. cit.*

ANNEXES

Liste des personnes rencontrées

- Entretien du mercredi 16 janvier avec **Pierre Mansat** à la mairie de Paris. Cet entretien a été conduit par Bertrand Hériard Dubreuil du Ceras pour la revue *Projet*. Nous avons assisté à l'entretien sur proposition de ce dernier, dans le cadre de notre stage au Ceras.
Pierre Mansat est adjoint au maire de Paris en charge des relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France. Il est élu PCF du 20^e arrondissement de Paris.
- Entretien du lundi 28 avril 2008 avec **Pierre Mansat** à la mairie de Paris. Cet entretien a également été conduit par Bertrand Hériard Dubreuil.
Après la réélection de Bertrand Delanoë en 2008, Pierre Mansat est à nouveau chargé de la délégation Paris Métropole et relations avec les collectivités territoriales d'Île-de-France.
- Entretien du 5 mai 2008 avec **Elodie Lamouroux** à la mairie de Paris.
Elodie Lamouroux est chargée de projet auprès de Pierre Mansat, en charge notamment de la coopération avec la Seine-Saint-Denis.
- 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 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 16 juillet 2008 avec **Martine Liotard** à l'IAU IDF.
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 tenons à remercier Bertrand Hériard Dubreuil, directeur du Ceras, Emmanuel Bellanger, Université Paris 1, et Mohamed Nadir, directeur adjoint du cabinet de Gilles Catoire, maire de Clichy, qui nous ont apporté des éléments de réflexion intéressants et de la sorte nous ont aidé dans notre recherche.

Points de repère chronologiques depuis 2006

- 7 juillet 2006 Première réunion de la Conférence métropolitaine à Vanves.
- 9 novembre 2006 Séance II consacrée aux déplacements (Montreuil).
- 29 novembre 2006 Séance III consacrée aux déplacements (Paris).
- 21 décembre 2006 Séance IV consacrée aux déplacements (Paris).
- 6 juillet 2007 Séance V consacrée au logement et à l'habitat (Cachan).
- 25 septembre 2007 Séance VI consacrée au développement économique et à l'emploi (Paris).
- 26 septembre 2007 Réunion de l'Observatoire sénatorial de la décentralisation, présidé par Jean Puech (sénateur Aveyron UMP). Il a désigné M. Philippe Dallier (Seine-Saint-Denis, UMP) comme rapporteur sur le thème : « La gouvernance en Île-de-France » : quel avenir pour le « Grand Paris » ? ».
- 15 octobre au 10 décembre 2007 Enquête publique pour la révision du SDRIF.
- 25 octobre 2007 Création de la commission extraordinaire « Scenarii pour la métropole : Paris Île-de-France demain » par délibération du Conseil régional d'Île-de-France.
- 5 décembre 2007 Séance VII consacrée à l'avenir de la gouvernance métropolitaine (Vincennes).
- 8 janvier 2008 Discours de Nicolas Sarkozy sur le Grand Paris dans lequel il énonce son programme sur ce sujet.
- 18 mars 2008 Remaniement ministériel : Christian Blanc est nommé Secrétaire d'État au développement de la « Région capitale ».
- 25 juin 2008 Assises de la métropole à la Plaine-Saint-Denis.
- 25 septembre 2008 Vote du SDRIF.
- Fin 2008 Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire sur le Grand Paris.
- Fin 2009 Un projet de loi institutionnel, réformant l'équilibre des pouvoirs locaux en Île-de-France, serait soumis au Parlement.

La métropole parisienne en chiffres

D'après l'article de Philippe PANERAI, « Paris Métropole : une polycentralité hiérarchisée », 6 juin 2006, disponible sur :

<http://ddata.over-blog.com/xxxyyy/0/54/07/70/paris-metropole.pdf>

Paris centre

11 arrondissements, 27 km², 950 000 habitants, 350 h/ha

Des densités ponctuelles élevées, une limite affirmée : l'enceinte des Fermiers généraux marquée par les lignes 2 et 6 du métro.

Paris intra-muros

20 arrondissements, 87 km² (sans le bois – 107 km² avec le bois), 2 millions d'habitants, 248 h/ha

Une limite marquée par le double anneau des Maréchaux et du périphérique.

Paris + la première couronne

20 arrondissements + 29 communes limitrophes, 180 km² (rayon 7,5 km), 3,5 millions d'habitants, 200 h/ha

Une limite faiblement lisible sur le terrain, ponctuée par la ligne des forts.

Paris + la zone dense

20 arrondissements + 79 communes, 450 km² (rayon 12 km), 5,2 millions d'habitants, 115 h/ha

Une limite faiblement matérialisée qui hésite entre l'A86 et l'ancien département de la Seine.

Elle représente 4 % du territoire francilien, 47% de la population, 80 % des logements sociaux, 60 % des emplois, et 90 % des transports en communs (source : « Les premiers pas difficiles d'une » nouvelle scène politique », *Le Monde*, B.J., Marie Lebeau, Julien Le Bot, 7 juillet 2006).

L'aire métropolitaine

20 arrondissements + 396 communes, 2 700 km² (rayon 30 km), 9,6 millions d'habitants, 36 h/ha

La Région Ile-de-France

1 300 communes, 12 000 km², 11 millions d'habitants, 8,8 h/ha

Des limites qui coupent des entités géographiques ou productives (la Beauce).

Le Bassin Parisien

5 régions + des parties des 4 autres, rayon : 200 à 300 km

Cette entité géologique indiscutable rassemble plusieurs régions en un vaste bassin d'activités qui englobe une première couronne de villes importantes (Reims, Orléans, Amiens, Saint Quentin). Sa limite est ponctuée par une seconde couronne Metz, Nancy, Langres, Dijon, Bourges, Tours, Angers, Le Mans, Caen, Boulogne, Lille.

Le contexte socio-économique de l'Île-de-France

Tableau issu de « Les transports en commun en chiffres en Île-de-France », 2005, STIF, p. 48. Disponible sur http://www.stif.info/IMG/pdf/STIF_Les_chiffres_2005.pdf

LE CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE

LE CONTEXTE SOCIO-ÉCONOMIQUE DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

Les densités de population et d'emplois par département

	Communes		Population		Emplois	
	Nombre	Surface	Habitants	Densité	Emplois	Densité
Paris	20	105	2 125 200	202	1 686 000	161
Hauts-de-Seine	36	176	1 428 900	81	865 000	49
Seine-Saint-Denis	40	236	1 382 900	59	534 000	23
Val-de-Marne	47	245	1 227 300	50	513 000	21
Petite couronne	123	657	4 039 000	61	1 912 000	29
Seine-et-Marne	514	5 915	1 193 800	2	435 000	1
Yvelines	262	2 285	1 354 300	6	546 000	2
Essonne	196	1 804	1 134 200	6	438 000	2
Val d'Oise	185	1 246	1 105 500	9	419 000	3
Grande couronne	1 157	11 250	4 787 800	4	1 838 000	2
Île-de-France	1 300	12 012	10 952 000	9	5 436 000	5

Unité : surface en km², densité en habitants par hectare - Source : INSEE

Remarques

- Population : 1999
- Emplois : estimation au 31/12/2001 des emplois salariés et non salariés effectuée par l'INSEE à partir des sources administratives (notamment Unédic) recalées sur le Recensement Général de la Population 1999.

Répartition des communes de banlieue par taille de population

	Communes		Population	
	Nombre	%	Habitants	%
> 80 000 habitants	8	0,6 %	709 000	8,0 %
40 à 80 000	38	3,0 %	2 074 400	23,5 %
20 à 40 000	103	8,0 %	2 877 700	32,6 %
10 à 20 000	89	7,0 %	1 350 800	15,3 %
2 à 10 000	271	21,2 %	1 289 900	14,6 %
< 2 000 habitants	771	60,2 %	524 900	5,9 %
Île-de-France	1 280	100,0 %	8 826 800	100,0 %

Source : INSEE / RGP

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

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

AUBOUIN Michel, MORAUD Jean-Christophe, *Administrer les territoires. Nouvelles données, nouveaux enjeux*, L.G.D.J., 2006, Coll. Politiques locales, 116 p.

BELLANGER Emmanuel, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le 93. De la Seine et de la Seine-et-Oise à la Seine-Saint-Denis : une histoire de l'État au XXe siècle*, La Documentation française, 2005, 192 p.

BELLANGER Emmanuel, FOURCAUT Annie, FLONNEAU Mathieu, *Paris/Banlieues. Conflits et solidarités, Historiographie, anthologie, chronologie, 1788-2006*, Paris, Créaphis, 2007, 480 p.

BLONDIAUX Loïc, *Le nouvel esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*, Seuil, Coll. La République des idées, 2008, 110 p.

CHEVALLIER Jacques, *L'État post-moderne*, L.G.D.J., 2^e édition, 2004, 226 p.

CHOAY Françoise, MERLIN Pierre (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 2005 [1988], 963 p.

DELANOË Bertrand, *Pour l'honneur de Paris. Chronique 1977-2020*, Calmann-Lévy, 1999, 248 p.

DELANOË BERTRAND, *La vie, passionnément*, Robert Laffont, 2004, 262 p.

GUERARD Albert, *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*, préface de Paul Bouju, préfet de la Seine, Paris, Payot, 1929, 366 p.

HOFFMANN-MARTINOT Vincent, SELLERS Jeffrey, *Politique et métropole. Une comparaison internationale*, CNRS édition, 2007, Coll. Cnrs Science politique, 256 p.

JOUVE Bernard, LEFEVRE Christian (dir.), *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Elsevier, Paris, 2002, 203 p.

JOUVE Bernard, LEFEVRE Christian (coord.), *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, 1999, Coll. Villes, 305 p.

KIRSZBAUM Thomas, *Modernisation des services publics et éclatement de la ville*, PUCA, 2000, 113 p.

LEFEVRE Christian, *Paris et les grandes agglomérations occidentales : comparaison des modèles de gouvernance*, étude réalisée pour la Mairie de Paris, novembre 2004.

LE GALES Patrick, *Le retour des villes européennes ? Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Sciences po, 2003, 454 p.

MAZET Pierre, *Aménagement du territoire*, Paris, Ed. Dalloz, Armand Colin, Coll. Compact, 2000, 179 p.

MULLER Pierre, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, Coll. « Que sais-je ? », 2006, 127 p.

NEGRIER Emmanuel, *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, 2005, 270 p.

REVEL Martine, BLATRIX Cécile, BLONDIAUX Loïc, FOURNIAU Jean-Michel, HERIARD DUBREUIL Bertrand, LEFEBVRE Rémi (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, La Découverte, 2007, Coll. Recherches, 412 p.

SAINT-JULIEN Thérèse, LE GOIX Renaud, *La métropole parisienne*, Paris, Belin, Coll. Mappemonde, 2007, 335 p.

CAPRON Guénola, HASCHAR-NOE Nadine (coord.), *L'espace public urbain : de l'objet au processus de construction*, PU Le Mirail, Coll. Villes et territoires, 2007, 276 p.

Articles

BELLANGER Emmanuel, « Le Grand Paris, sa banlieue rouge et ses solidarités intercommunales : les leçons de l'histoire », in LE BART Christian, LEFEBVRE Rémi, NEGRIER Emmanuel, REIGNER Hélène, *Compétition politique et politisation des enjeux de l'action publique locale. Où en est-on à la veille des Municipales 2008 ?*, Association française de Science politique (AFSP), 2008.

BELLANGER Emmanuel, « La ville en partage : les “savoir-administrer” dans la conduite des affaires municipales et intercommunales en banlieue parisienne - années 1880-1950 - », *Revue d'histoire des sciences humaines*, n° 12, 2005, pp. 79-95.

BELLANGER Emmanuel, « Des secrétaires généraux, des maires et une tutelle en terre politique », *Revue française d'administration publique*, n°108, 2003/4, pp. 577-591.

BELLANGER Emmanuel, « L'École nationale d'administration municipale : Des “sans-grade” devenus secrétaires généraux », *Politix*, n°53, mars 2001, pp. 145-171.

BELLANGER Emmanuel, « Les secrétaires généraux des communes de la Seine-Banlieue. Contours d'une identité professionnelle (XIX^e-XX^e siècles) », in DUMONS Bruno, POLLET Gilles (dir.), *Administrer la ville en Europe (XIX^e-XX^e siècles)*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp. 17-46.

DAHL Robert, "The City in the Future of Democracy", in *The American Political Science Review*, décembre 1967, vol. 61, n°4, pp. 953-970.

ESTEBE Philippe et LE GALES Patrick, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », in *Revue française d'administration publique*, 2003/3, n°107, pp. 345-356.

GARRAUD Philippe, « Politiques nationales : élaboration de l'agenda », in *L'année sociologique*, 1990, vol.40, pp. 17-41.

GENIEYS William, NEGRIER Emmanuel, SMITH Andy, BARAIZE François, FAURE Alain, « Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », in *Pôle Sud*, 2000, vol. 13, n°1, pp. 103-119.

JOUBE Bernard, « La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté », in *Revue Française de Science Politique*, n°55, 2005/2, p. 317-337.

LEVY Jacques, « Les défis du Grand Paris », in *Pouvoirs locaux*, n°70, septembre 2006, pp. 3-6.

LE GALES Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », in *Revue Française de Science politique*, 1995, vol. 45/1, pp. 57-95.

LE GALES Patrick (dir.), « Gouvernement et gouvernances des territoires », in *Problèmes politiques et sociaux*, n° 922, mars 2006, 119 p.

LORRAIN Dominique, LE GALES Patrick (dir.), « Gouverner les très grandes métropoles ? », in *Revue Française d'Administration Publique*, 2003/3, n°107, pp. 305-317.

LORRAIN Dominique, « Gouverner les villes. Questions pour un agenda de recherche », in *Pôle Sud*, 2000, vol. 13, n°1, pp. 27-40.

MEDEIROS Frédéric, « Île-de-France : les dessous de la carte... », in *En commun*, Mensuel de Plaine Commune, n°44, novembre 2007.

OFFNER Jean-Marc (dir.), « Le Grand Paris », in *Problèmes politiques et sociaux*, n°942, La Documentation Française, novembre 2007.

PAQUOT Thierry, « Urbanisme et architecture : les hésitations d'un président hypermobile », in *Esprit*, novembre 2007, p 54-60.

RONAI Simon, « Paris et la Banlieue : je t'aime, moi non plus », in *Hérodote*, La Découverte, n° 113, 2004/2.

SUBRA Philippe, « Île-de-France : la fin de la banlieue rouge », in *Hérodote*, La Découverte, n°113, 2004/2, pp. 14-17.

Dossier « Le temps des régions : vers une « inflexion régionale » de la décentralisation », in *Pouvoirs locaux*, n°70, septembre 2006.

Dossier « Paris-Île-de-France : comment gouverner la « métropole régionale » ? », in *Pouvoirs locaux* n°73, mai 2007.

Hors série « Réinventer la ville. La Plaine-Saint-Denis », *Projet*, avril 2008, 94 p.

Rapports

DALLIER Philippe, *Les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris*, rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation, 8 avril 2008.

PLANCHOU Jean-Paul, *Scenarii pour la métropole Paris Île-de-France*, rapport du Conseil régional d'Île-de-France, 31 mars 2008.

DRONCHON Isabelle, *La contribution de l'intercommunalité à l'action régionale (SDRIF et territoires de projets)*, rapport du Conseil Economique et social d'Île-de-France, 10 avril 2008.

DAVEZIES Laurent, *Croissance sans développement en Île-de-France*, rapport préparé pour l'Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche et la direction du développement territorial de la Caisse des Dépôts, janvier 2007.

CHEMETOV Paul et GILLI Frédéric, *Une Région de projets : l'avenir de Paris. Un espace central recomposé, enjeu d'un pari métropolitain*, juin 2006.

Sites Internet consultés

- Paris-métropole sur le site de la ville de Paris « www.paris.fr » :
http://www.paris.fr/portail/accueil/Portal.lut?page_id=95
- <http://www.conference-metropolitaine.fr/index.htm>
- <http://www.interieur.gouv.fr>
- <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>
- <http://www.diact.gouv.fr/>
- <http://www.iau-idf.fr/>
- <http://www.pierremansat.com>
- <http://www.francoislacour.com>
- <http://www.cesr-ile-de-france.fr>
- <http://www.plainecommune.fr>
- <http://www.ceras-projet.com>
- <http://www.debat-grandparis.com>
- <http://blogs.senat.fr/grandparis/>
- <http://leblogdephilippelaurent.typepad.com/>
- <http://parismetropole.20minutes-blogs.fr/>
- <http://mansat.paris2008.elunet.fr/index.php/>
- <http://lautreparis.over-blog.fr/>
- <http://grandparis.over-blog.com/>

- <http://www.idfe.org/>
- <http://www.apur.org/>
- <http://www.iledefrance.fr/>
- <http://www.stif-idf.fr/>

Journaux

- Le Monde
- Libération
- Les Echos
- Le Paris Obs
- Le Figaro
- L'Humanité
- Extramuros
- Le Journal du dimanche
- Le Parisien

TABLE DES MATIERES

LISTE DES ABREVIATIONS.....	6
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	8
PARTIE I POURQUOI DEBATTRE SUR LE GRAND PARIS AUJOURD’HUI ?	20
CHAPITRE I LES RAISONS CONJONCTURELLES	21
Section 1 Des grandes métropoles en concurrence	21
§ 1 Le contexte	21
§ 2 Les exemples d’autres métropoles : « un modèle introuvable ».....	22
A) Des problématiques communes à toutes les grandes métropoles.....	22
B) Des solutions multiples pour répondre à ces problèmes	23
Section 2 La crise économique des années 1990.....	23
Section 3 Un événement politique majeur : l’élection de Bertrand Delanoë comme maire de Paris en 2001.....	24
§ 1 Le rôle déterminant de Pierre Mansat	25
A) La création d’une délégation aux relations avec les collectivités territoriales	25
B) Des maires soutiennent le travail de Pierre Mansat	26
§ 2 Une première étape : la mise en place de coopérations bilatérales.....	27
A) Réparer les dégâts des politiques parisiennes antérieures : lutter contre la peur des élus vis-à-vis de Paris	27
B) La mise en place des coopérations.....	29
§ 3 La mise en place de la Conférence métropolitaine : lutter contre l’absence de culture métropolitaine.....	30
A) Vaincre les barrières physiques et cognitives	30
B) Construire une culture métropolitaine	32
Section 4 Une prise de conscience des enjeux : la crise des banlieues d’octobre-novembre 2005	33
§ 1 Rappel des faits.....	33
§ 2 Les carences des politiques d’aménagement du territoire et de la Ville mises au jour	35
CHAPITRE II LES RAISONS STRUCTURELLES	36
Section 1 Le retard pris en matière d’intercommunalité en Île-de-France	36
§ 1 État des lieux de l’intercommunalité en Île-de-France	37
§ 2 Le centralisme parisien.....	40
§ 3 Les difficultés de l’intercommunalité en Île-de-France : l’exemple de Plaine-Commune et Saint-Ouen	41
Section 2 Le référentiel modernisateur : la quête de l’efficacité organisationnelle	43
Section 3 Un système politico-institutionnel en mutation.....	44
§ 1 La crise du lien politique et du lien civique	45
§ 2 La décentralisation	46
§ 3 Le problème du millefeuille institutionnel.....	47
§ 4 La crise de la démocratie locale	48
A) Le cumul des mandats	48
B) Le déficit démocratique lié à l’intercommunalité.....	49
Section 4 Des outils insuffisants pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques sectorielles.....	49
§ 1 Les transports et déplacements	50
§ 2 Le logement.....	52
§ 3 Le développement économique	53
CHAPITRE III LES ENJEUX SOUS-JACENTS AU DÉBAT SUR LE GRAND PARIS	55
Section 1 La politique d’aménagement du territoire	55
§ 1 L’impensé de la zone centrale.....	56
§ 2 Des disparités socio-économiques grandissantes	57
A) 92 vs/ 93 ?	57
B) Des villes en concurrence	59
§ 3 Le SDRIF : un outil nécessaire mais insuffisant ?	59
§ 4 L’aménagement du territoire : des enjeux politiques importants.....	61
A) Des choix politiques en matière d’aménagement du territoire.....	61

B) Les effets politiques des politiques d'aménagement du territoire	62
Section 2 <i>La solidarité financière</i>	63
Section 3 <i>Les enjeux de pouvoir</i>	64
§ 1 <i>La course à la présidence de la Région</i>	65
§ 2 <i>La question de la puissance de l'État dans les territoires</i>	66
§ 3 <i>Le duel droite / gauche</i>	67
PARTIE II LA CONFERENCE METROPOLITAINE	69
CHAPITRE I LE CADRE DU DEBAT	70
Section 1 <i>Les principes d'organisation</i>	71
§ 1 <i>Une invitation envoyée à tous les maires de l'agglomération</i>	71
§ 2 <i>Comment débattre ?</i>	73
§ 3 <i>Une instance non-décisionnelle</i>	75
§ 4 <i>La valorisation de la fonction des maires</i>	75
Section 2 <i>Les acteurs qui portent l'organisation de la Conférence métropolitaine</i>	76
§ 1 <i>Le Secrétariat de la Conférence métropolitaine</i>	76
A) Des membres impliqués	76
B) Un investissement fort	77
§ 2 <i>La Ville de Paris : un acteur essentiel dans la mise en œuvre matérielle de la Conférence</i>	78
CHAPITRE II LA MISE EN ŒUVRE DU DEBAT	79
Section 1 <i>Se rencontrer pour avancer ensemble : un apprentissage du dialogue</i>	80
§ 1 <i>Les maires sont peu habitués à se rencontrer</i>	80
§ 2 <i>De l'intérêt du débat</i>	81
§ 3 <i>Un dialogue cordial</i>	82
Section 2 <i>Une participation plus marquée à gauche</i>	82
§ 1 <i>Les participants aux Conférences métropolitaines</i>	84
A) Quelques données statistiques	84
B) La faiblesse relative de la représentation UMP	86
C) L'absence d'un certain nombre d'élus communistes	88
§ 2 <i>Les raisons de la participation au débat</i>	90
A) Pour discuter	90
B) Sortir de leur isolement	91
C) Le souci de mieux s'informer de certaines problématiques	92
§ 3 <i>Pourquoi ne pas participer au débat ?</i>	92
Section 3 <i>Le rôle de Bertrand Delanoë</i>	93
§ 1 <i>La question de la construction du sentiment d'appartenance</i>	94
§ 2 <i>Un rôle de leader</i>	95
CHAPITRE III L'OBJET DU DEBAT	96
Section 1 <i>Les sujets abordés dans les sept Conférences métropolitaines</i>	96
§ 1 <i>Le choix des thèmes : la fidélité aux souhaits des participants à la Conférence</i>	97
§ 2 <i>Un consensus sur le constat des problèmes</i>	97
Section 2 <i>Les solutions envisagées</i>	98
§ 1 <i>De multiples propositions</i>	99
A) Quelle efficacité de la discussion ?	99
B) Un conflit politique latent	100
§ 2 <i>Quelles décisions ?</i>	100
A) La question de la gouvernance	100
B) La question clé de la péréquation financière	101
Section 3 <i>La place des experts au sein des travaux de la Conférence</i>	102
§ 1 <i>Les documents préparatoires aux Conférences</i>	103
§ 2 <i>Un lobbying inexistant ?</i>	104
PARTIE III LES EFFETS DE LA POLITIQUE PARISIENNE	106
CHAPITRE I LES EFFETS DU DEBAT SUR LES CONTROVERSES	107
Section 1 <i>Le rôle de la médiatisation</i>	108
Section 2 <i>Les projets pour l'organisation institutionnelle de l'agglomération</i>	109
§ 1 <i>La polycentralité</i>	110
A) La métaphore de la marguerite de Patrick Braouezec	110
B) Les contre-arguments de Pierre Mansat	111
§ 2 <i>Le schéma d'une nouvelle structure de coopération à périmètre variable</i>	113
§ 3 <i>Une communauté urbaine</i>	114
A) La Création d'une communauté urbaine	114

B) La question de la suppression des départements.....	115
CHAPITRE II LES EFFETS DU DEBAT SUR LES MOBILISATIONS D'ACTEURS	117
<i>Section 1 Le rôle de la Région menacé ?.....</i>	<i>118</i>
§ 1 <i>La faiblesse de la Région</i>	<i>118</i>
§ 2 <i>Une stratégie contre la Région ?</i>	<i>119</i>
<i>Section 2 Un Etat qui prend le dossier en main.....</i>	<i>120</i>
§ 1 <i>Le gouvernement.....</i>	<i>121</i>
§ 2 <i>Les assemblées.....</i>	<i>125</i>
<i>Section 3 Une participation politique de plus en plus large.....</i>	<i>125</i>
§ 1 <i>Les Assises de la métropole : l'élargissement des participants à la Conférence</i>	<i>126</i>
§ 2 <i>Les Maires</i>	<i>127</i>
<i>Section 4 Quelle place pour la société civile ?</i>	<i>127</i>
§ 1 <i>La question de la démocratisation</i>	<i>128</i>
A) <i>Des mobilisations citoyennes existent déjà</i>	<i>128</i>
B) <i>Un déclencheur dans la prise de conscience par les habitants des problèmes liés au manque de coopération : l'affaire du Vélib'</i>	<i>129</i>
C) <i>La représentation dans tous ses états</i>	<i>130</i>
D) <i>Un référendum ?</i>	<i>132</i>
§ 2 <i>Les acteurs économiques</i>	<i>133</i>
CONCLUSION.....	135
<i>ANNEXES</i>	<i>137</i>
<i>Liste des personnes rencontrées</i>	<i>137</i>
<i>Points de repère chronologiques depuis 2006.....</i>	<i>138</i>
<i>La métropole parisienne en chiffres</i>	<i>139</i>
<i>Le contexte socio-économique de l'Ile-de-France.....</i>	<i>140</i>
<i>Récapitulatif des 30 propositions du rapport Dallier, 8 avril 2008.....</i>	<i>141</i>
BIBLIOGRAPHIE	142
TABLE DES MATIERES	147

