

Trimestriel N°73 II/2007 (mai)

POUVOIRS LOCAUX

LES CAHIERS DE LA DÉCENTRALISATION



Paris-Ile-de-France

Comment gouverner la “métropole régionale”

S o m m a i r e

Le complexe francilien : une métropole régionale “ingouvernable” mais créative, par Charlotte Floquet p. 36 ■ *Le SDRIF, illustration d’une décentralisation inachevée ? par Vincent Fouchier p. 41* ■ *Le CESR approuve le SDRIF mais rappelle que la question des moyens reste posée, p.49* ■ *Ile-de-France : les nouveaux défis de l’aménagement régional, par Francis Beaucire p. 53* ■ *Les non-choix du SDRIF en font un catalogue, mais pas un projet stratégique, par François Ascher p. 57* ■ *Les dessous des cartes du SDRIF, par Laurent Davezies p. 61* ■ *Ile-de-France : tempéraments, classes sociales et centralité, par Hervé Le Bras p. 67* ■ *Transports et mobilité durable en Ile-de-France : enjeux et issues, par Yves Crozet p. 71* ■ *Cycles immobiliers, problèmes fonciers et développement urbain de l’Ile-de-France, par Vincent Renard p. 77* ■ *Les émeutes en Ile-de-France : entre inégalités territoriales et stratégies institutionnelles, par Jacques de Maillard p. 83* ■ *Les deux visages de Paris, par Hank Savitch p. 88* ■ *Les relations entre milieux économiques et politiques : Londres et Paris, deux métropoles aux antipodes, par Christian Lefèvre p. 92* ■ *Faut-il un gouvernement à l’Ile-de-France ? par Daniel Béhar & Philippe Estèbe p. 98* ■ *« Créer une institution fédérale de 80 communes » Entretien avec Roland Castro p. 103* ■ *Paris-Métropole ouverte sur la vie, sur le monde, sur le futur, par Pierre Mansat p. 105* ■ *Région Ile-de-France à l’horizon 2030 : la question du “grand Paris”, par Mireille Ferri p. 108* ■ *Paris avec les franciliens : jalons pour une autre politique, par Françoise de Pannafieu p. 111* ■ *« La métropole, c’est la région ! » Entretien avec Jean-Paul Huchon p. 114*

Paradoxe ou alchimie ?

Le complexe francilien : une métropole régionale "ingouvernable" mais créative

« Exceptionnelle » l'Ile-de-France l'est à plus d'un titre. France en réduction, où se concentrent les grandes fonctions politiques, économiques et culturelles, elle est la plus grande région urbaine d'Europe avec Londres, forte de 11 millions d'habitants, et « pèse » près de 30 % du PIB national. Sa difficulté à être gouvernée tient largement au legs de son histoire politique et institutionnelle où se mêle le poids de « bastions » (communistes et gaullistes), de l'État, mais aussi les « retards à l'allumage » de la décentralisation, l'incroyable complexité du millefeuille institutionnel et un rééquilibrage politique plus récent — qui a abouti à une certaine forme de « neutralisation ». Pourtant — paradoxe ou alchimie ? — ce système « ingérable », structurellement neutralisé, où « se mesurent et parfois s'affrontent » administrations centrales, administrations déconcentrées, pouvoirs locaux, établissements publics et grands établissements apparaît aujourd'hui encore « créatif ». Charlotte Floquet — pseudonyme d'un observateur à la fois « expert » et « engagé » —, rappelle aussi que cette configuration francilienne a un « coût » et que seule une « innovation institutionnelle » d'envergure pourrait permettre de rebattre le jeu...

par
CHARLOTTE FLOQUET

Un rapide panorama du jeu des pouvoirs à Paris et en Ile-de-France tient nécessairement de la gageure. Non seulement la matière est très dense, mais elle se laisse à voir en un jeu de miroirs déformants, en constant changement. Prenons un exemple simple, emprunté au champ politique : la part de ministres parisiens et franciliens dans les gouvernements de la V^e République. Sous la présidence gaulliste, on en compte en moyenne plus de 20 % (avec un record tout particulier du second gouvernement Pompidou dans lequel un ministre sur trois détient un mandat en région parisienne). À quelques exceptions près, il s'agit de figures nationales du gaullisme, hébergées en quelque sorte dans une région parisienne qui fonctionne, fors la banlieue rouge, comme un appendice du pouvoir d'État. Dans le troisième gouvernement Raffarin (2004-2005), la proportion de figures politiques nationales est similaire mais traduit des réalités bien différentes : presque aucun n'est parisien et ces élus sont aussi dépositaires de mandats locaux importants, loin d'être de simples « cartes de visite ». Ce changement est moins linéaire que le laisse à penser le raccourci historique présenté — nous y reviendrons. Mais que retenir, schématiquement, d'une telle composition ? Des éléments bien connus, mais aussi des réalités peut-être moins explorées.

Une région poids lourd

Tout d'abord, Paris, la région parisienne, aujourd'hui l'Ile-de-France, incarnent, par excellence, le pouvoir en France. Ou plutôt *les* pouvoirs, car cette concentra-

tion est loin de se limiter au champ politique. On y retrouve un précipité où se concentrent le pouvoir central bien sûr, celui des ministères et des grands corps de l'État, le pouvoir économique, celui des entreprises du CAC 40, de la finance, des hautes technologies, etc., le pouvoir intellectuel, scientifique et médiatique — mais aussi celui de la rue, que marquent régulièrement les grandes manifestations ou encore, plus brutalement, les émeutes urbaines. Rien que d'égrener quelques lieux, de la Bastille à La Défense, de Bercy à Roissy, de la place Beauvau à Saint Denis, de la rue d'Ulm à Saclay, de Billancourt à Rungis etc., se dessine sans peine la carte du tendre des pouvoirs nationaux.

Ensuite, cette concentration n'a pas été bouleversée par des décennies, ô combien actives, de politique d'action régionale et de décentralisation. Sauf peut-être pour ce qui est du... système local des pouvoirs franciliens, que la centralisation gaullienne avait, plus encore qu'ailleurs, étouffés. À cet égard, la donne a largement changé. Mais s'est-elle pour autant normalisée ? Rien n'est moins sûr. Si l'on reprend l'indicateur que constituent les élus d'Ile-de-France devenus ministres, dans la dernière décennie, on devine que cet accès au pouvoir central repose aussi sur leur position au sein des appareils politiques. En fait, l'Ile-de-France est devenue pour quasiment tous les partis une base stratégique : nous y reviendrons.

Enfin, cette concentration interdit pourtant la tentation extra territoriale qui pourrait saisir la région la plus riche de France. Au cœur de l'économie monde, celle des métropoles en « archipel » (P. Veltz), l'Ile-de-

France est la plus grande région urbaine d'Europe, avec Londres, forte de 11 millions d'habitants, de près de 30 % du PIB national. En un certain sens, la région capitale pèse trop lourd. Prenons l'exemple du système des transports urbains, c'est plus de la moitié des réseaux, du versement transport, ou encore du devenir des opérateurs nationaux qui se jouent là. Alors toute évolution, fut-elle portée par des ministres ou des parlementaires très bien positionnés, est forcément délicate. *A fortiori* dans un pays dont la mystique politique survalorise tellement l'enracinement local — entendu de préférence comme un territoire rural du massif central! —, qu'il est nécessaire de faire oublier que l'on est francilien!

Alors, l'exception francilienne est-elle ingérable? Ainsi posée, la question est double. D'un côté, elle conduit à observer ce que produit l'alchimie entre pouvoirs locaux et pouvoirs nationaux en Ile-de-France: qui instrumente qui? De l'autre, elle renvoie aux débats concernant la « gouvernabilité » des métropoles urbaines de par le monde: la région parisienne a-t-elle une configuration spécifique? On avancera brièvement une série d'hypothèses, parfois paradoxales, selon laquelle l'Ile-de-France pourrait bien être le cadre prometteur d'évolutions territoriales.

Puissances tutélaires

Tout d'abord, à rebours de ce classique qu'est l'exception francilienne, on peut aussi analyser Paris et l'Ile-de-France comme l'illustration, certes excessive mais néanmoins fidèle, du système... national: une sorte de « France en réduction ».

Durant toute la première période de la V^e République, si l'Ile-de-France est effectivement sous tutelle du pouvoir central, on conviendra que c'est le cas de l'ensemble des pouvoirs locaux en France. Bien sûr, à la différence de la province, le jacobinisme n'a nul besoin d'être apprivoisé pour reprendre la célèbre formule de Pierre Grémion. Les « bons » et les « grands » préfets se confondent puisque les notables locaux sont bien souvent les hérauts du gaullisme territorial en marche. Des nuances pourraient être apportées, car nombre de maires fidèles au Général n'en sont pas moins réticents devant l'immixtion de l'État. Il n'empêche, le plan Delouvrier est l'exemple le plus abouti de la modernisation territoriale venue d'en haut¹. Quant à l'autre puissance tutélaire — communiste —, qui domine à cette époque sans partage la banlieue rouge, elle quadrille son territoire mais sans investir idéologiquement sur le « local », convaincue que c'est ailleurs, dans les usines, que se joue le rapport de force politique.

De même, si l'instrumentation du territoire que met à profit les grands groupes industriels nationaux trouve en Ile-de-France un terrain particulièrement propice, il est difficile d'y voir une différence de nature avec ce qui se construit ailleurs en France. Prenons l'exemple des services de l'eau pour lesquels se déroule depuis le XIX^e siècle une histoire mouvementée d'encerclement et de conquête des marchés et des territoires entre deux puis trois grandes compagnies. Le partage entre rive droite et rive gauche de la Seine que connaît l'Ile-de-France illustre bien l'enjeu crucial que constitue la région parisienne. Mais il ne dépare pas vraiment dans le système d'équilibres territoriaux que l'on retrouve partout en France. Il s'appuie peut-être seulement dans la région capitale sur une interpénétration encore plus forte qu'ailleurs avec l'appareil et les grands corps de l'État.

En fait, si exception francilienne il y a, elle semble moins géographique que chronologique. Le rythme de

la décentralisation l'illustre bien: ce n'est qu'avec une décennie de retard que la municipalisation du système politique français — entendue comme la montée en puissance d'entrepreneurs politiques locaux — touche la région parisienne. Dès les années 1980, de nouveaux maires se font connaître partout en France par des capacités d'initiatives et le lancement d'opérations phares marquant au moins symboliquement leur autonomisation par rapport au pouvoir central comme dans leur propre parti (ce qui leur permet, en retour, d'en intégrer les rouages...). Il faut attendre les années 1990 pour voir ce phénomène s'étendre à l'Ile-de-France. D'ailleurs, pour reprendre notre exemple initial d'élus locaux-ministres, la composition gouvernementale intègre à partir des gouvernements Cresson et Bérégovoy (1991-1993) des élus issus des villes nouvelles ou, pour les gouvernements Balladur et Juppé (1993-1997),

aussi des non-parisiens. Ce "retard à l'allumage" réside aussi certainement dans l'ombre que la municipalité parisienne, à partir de 1977, projette sur tous les autres pouvoirs locaux d'Ile-de-France.

Bases arrières stratégiques

À relativiser l'exception francilienne, on retient surtout que la région parisienne, loin d'être l'hydre toute puissante fantasmée, n'est au fond que le réceptacle de mutations qui s'initient ailleurs. L'évolution du système universitaire français, autre type de pouvoir, en est un bon exemple. Malgré, ou peut-être justement à cause de sa puissance, le système universitaire parisien — le reste de l'Ile-de-France se rapprochant net-

tement de la configuration provinciale — se révèle beaucoup plus inerte que ses compétiteurs régionaux, tant dans ses liens avec les pouvoirs locaux que dans son développement à l'international. Même s'il s'agit là de la résultante d'une histoire longue plongeant ses racines dans différentes initiatives individuelles et locales cherchant à fuir une Sorbonne sclérosée pendant l'entre-deux-guerres.

Ensuite, une telle concentration de pouvoirs semble mécaniquement tendre à leur neutralisation. D'autant qu'à Paris, les... contre-pouvoirs sont au moins aussi concentrés. Pour paraphraser le slogan d'une célèbre enseigne qui avait une vue imprenable sur la Seine : « On trouve tout en région parisienne »!

D'un point de vue politique, une des caractéristiques contemporaines de Paris/Ile-de-France est désormais — à nouveau si l'on se place sur le temps long — son multipartisme. Progressivement, la (re)conquête par le parti socialiste d'un certain nombre de bastions, à partir des villes nouvelles puis de certaines places fortes en banlieue, et enfin de Paris, a modifié une donne jusque-là marquée par une bipolarisation historique. À cela, il faut ajouter l'ancrage d'autres forces politiques en Ile-de-France, illustrant encore l'hypothèse de cette France en réduction. Qu'il s'agisse de forces tribuniennes, à l'extrême-droite comme à l'extrême-gauche, des Verts ou encore, de façon moins spectaculaire en raison d'une plus large couverture nationale, de l'Udr, pour tous, à l'instar des partis majoritaires, l'Ile-de-France est désormais un bastion stratégique. Ce point est capital. D'un côté, les territoires franciliens jouent une fonction ressources en tout genre: l'Ile-de-France totalise au moins 15 % des élus de la République (hors élus communaux²), ce qui est peu au regard de son poids démographique mais néanmoins très conséquent en volume global. De l'autre, cette ressource est d'autant plus stratégique qu'elle constitue aussi un bastion de repli en cas de défaite nationale. Sauf lors de quelques courtes périodes, Paris et la région, pour se limiter à ces deux institutions, sont d'une couleur politique opposée au gouvernement, quelles que soient les majorités depuis vingt cinq ans. Les mécanismes d'alternance, le décalage chronologique évoqué plus haut et bien sûr le rôle très particulier qu'a joué Paris dans la carrière d'un certain président de la République expliquent largement ce fait. Ce peut être aussi une simple coïncidence. Mais il n'empêche, cette configuration produit des effets, renforçant tant le caractère stratégique que la neutralisation politique de la base arrière toujours en guerre de positions que sont les territoires d'Ile-de-France.

On retrouve d'ailleurs dans d'autres champs cette configuration dense, nécessairement concurrentielle, parfois conflictuelle. C'est aussi le cas... de l'État au sein duquel, en Ile-de-France plus qu'ailleurs, se mesurent et parfois s'affrontent administrations centrales, administrations déconcentrées, établissements publics et grands établissements⁴. De véritables

“ Paris, la région parisienne, aujourd'hui l'Ile-de-France, incarnent, par excellence, les pouvoirs. On y retrouve un précipité où se concentrent le pouvoir politique central bien sûr, celui des ministères et des grands corps de l'État, mais aussi le pouvoir économique, celui des entreprises du CAC 40, de la finance, des hautes technologies, etc., le pouvoir intellectuel, scientifique et médiatique — et celui de la rue... ”

enclaves publiques existent là et, parfois, nulle part ailleurs : l'assistance publique des hôpitaux de Paris (APHP), la RATP, Aéroports de Paris, de grandes écoles, les directions centrales des organismes nationaux de recherche. On citera également les puissants syndicats techniques comme le Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP), le syndicat des eaux d'Ile-de-France (SEDF), le Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication (SIPPEREC), les opérateurs du logement, etc. Auxquels on pourrait ajouter les pouvoirs économiques, et tout particulièrement la très influente Chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP).

De la « France en réduction », on est progressivement passé à l'« Ile-de-France en miettes »

Un équilibre précaire mais pour l'instant « moteur »

Or, ce système structurellement inerte ou neutralisé se révèle néanmoins assez créatif car « ...pourtant, elle tourne... ! »

Bien sûr de cette densité de pouvoirs, et de leur fragmentation, on peut conclure à l'ingouvernabilité

de la région parisienne. D'autant que l'on retrouve là les caractéristiques bien étudiées propres aux métropoles mondiales : une impuissance politique résultant à la fois de l'internationalisation de l'économie, de la décentralisation institutionnelle et de la dépendance à l'égard du pouvoir national.

Pour autant, on peut aussi faire l'hypothèse d'une alchimie plus féconde qu'il n'y paraît dans le jeu des pouvoirs locaux et nationaux. Et c'est peut-être là que réside véritablement l'exception francilienne.

Tout d'abord, le profil de nombre d'élus franciliens actuels peut être perçu comme prometteur. Entre les figures nationales et les "seconds couteaux" qui ont longtemps caractérisé la région, Paris et l'Ile-de-France voient désormais émerger aussi ceux que l'on peut qualifier de « lieutenants ». Soit des personnalités suffisamment positionnées, dans leur territoire comme dans leur parti, pour disposer d'une véritable autonomie doublée d'une capacité d'influence au national, sans pour autant pouvoir ou chercher à quitter l'échelon régional et local. Plusieurs d'entre eux ont su exploiter

“ Qu'il s'agisse de forces tribuniennes, à l'extrême droite comme à l'extrême gauche, des Verts ou encore de l'UDF, pour tous, à l'instar des partis majoritaires, l'Ile-de-France est désormais un bastion stratégique. ”

ces dernières années, à l'occasion de grands projets, les formidables potentiels de l'Ile-de-France, dans le champ du développement local, de l'urbanisme, de l'innovation, etc. et les ressources nationales⁵.

Ensuite, la région parisienne coïncide peu ou prou avec le cadre institutionnel régional. Bien entendu, rien ne permet d'exclure un possible affrontement entre le cœur parisien et la région, clivage qui handicape de nombreuses métropoles européennes. D'autant que de

nombreux facteurs entrent en ligne de compte, au premier rang desquels l'État dont l'intervention se fait ponctuelle territorialement, bien que toujours massive. Toutefois, on peut aussi faire le pari d'une convergence, motivée pour d'évidentes raisons fonctionnelles propres au dimensionnement de l'aire urbaine de Paris.

En fait, l'équilibre des forces politiques en présence induit par le millefeuille institutionnel et le multipartisme francilien⁶ — ce dernier distinguant peut-être la métropole parisienne de ses consœurs européennes généralement bipartites —, semble aujourd'hui constituer un moteur politique. En témoigne le fonctionnement d'outils spécifiques, inventés par l'État mais

désormais décentralisés, comme le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et, peut-être, à terme, un Syndicat du logement d'Ile-de-France si l'on suivait les recommandations du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées⁷. S'y rattachent également des processus plus « flous », tout aussi multipartites et multi niveaux, comme certaines coopérations territoriales ou encore la conférence métropolitaine. Bien sûr, une telle configuration a un coût, induisant de multiples « arrangements » locaux (auxquels l'État participe parfois...). Et, plus encore, elle conduit certainement à survaloriser la gestion fonctionnelle: le projet métropolitain au détriment du projet politique en quelque sorte.

Pour conclure, on reconnaîtra que cet équilibre des forces reste précaire et que rien ne permet d'exclure la (re)constitution de Paris et de l'Ile-de-France comme un fief instrumenté nationalement. Mais on pariera plus volontiers sur le renforcement des pouvoirs métropolitains franciliens portés par le conseil régional, *statu quo* politique aidant. Reste à observer à quelle vitesse ce système pourrait se sédimenter. Et, *in fine*, s'il conservera son statut d'exception ou ouvrira la voie à une innovation institutionnelle au-delà de la seule Ile-de-France.

C.F.

“ Malgré, ou peut-être justement à cause de sa puissance, le système universitaire parisien — le reste de l'Ile-de-France se rapprochant nettement de la configuration provinciale — se révèle beaucoup plus inerte que ses compétiteurs régionaux, tant dans ses liens avec les pouvoirs locaux que dans son développement à l'international. ”

1. Sans même parler de la partition en 1964 des départements de la Seine et de la Seine-et-Oise.

2. Au regard des 36 000 communes, les quelque 1 300 communes franciliennes pèsent peu, mais l'Ile-de-France compte un quart des conseils municipaux des villes de plus de 50 000 habitants.

3. Au moins pour les appareils, ce qui n'exclut pas une moindre sécurité pour les individus concernés...

4. Paris et l'Ile de France constituent bien souvent le lieu où l'on commence sa carrière et celui où, à condition de l'avoir brillamment réussie, on la finit, avec généralement la fonction de patron du corps concerné, qu'il s'agisse des préfets, des recteurs, des directeurs régionaux de l'équipement, etc.

5. Même s'il est difficile aujourd'hui de préjuger de la capacité de cette génération à se maintenir au moins dans leurs territoires.

6. Qu'atteste la diversité politique des conseils généraux ou des grandes communes d'Ile de France, à laquelle on pourrait ajouter les fractionnements internes aux différentes coalitions ou aux partis mêmes.

7. Quoiqu'*a contrario*, l'échec de la création d'un établissement public financier unique à l'échelle régionale est aussi l'indice de cette obligation de deal politique.

Bibliographie sommaire

- Philippe Estèbe, Sophie Gonnard, *Les villes nouvelles dans le système politique en Ile de France*, rapport dans le cadre du Programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises du PUCA, Paris, janvier 2005.
- Pierre Grémion, *Modernisation et progressisme*, Editions Esprit, Paris, 2005
- Vincent Hoffmann-Martinot, Sellers Jeffrey, *Politique et métropole, une comparaison internationale*, CNRS édition, Paris, 2007
- Bernard Jouve, Christian Lefèvre (dir), *Métropoles ingouvernables: les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Elsevier, Paris, 2002
- Dominique Lorrain, Patrick Le Galès (dir), « Gouverner les très grandes métropoles, institutions et réseaux techniques », *Revue Française d'Administration Publique*, n°107. 2004
- Territoires de Pouvoirs en France*, Hérodote, La Découverte, Paris, 2^{ème} trimestre 2004

Le SDRIF, illustration d'une décentralisation inachevée ?

Pour la première fois, le conseil régional d'Ile-de-France élabore son schéma directeur. Cela peut paraître anodin et ne pas mériter que l'on s'y attarde. En réalité, des jeux complexes sont en cours, dont ce schéma directeur est à la fois un reflet et un vecteur. Marquant la décentralisation de la planification en Ile-de-France née de la loi Pasqua de 1995, il reflète un nouveau partage de responsabilités entre l'État et la région, mais aussi entre la région et les autres collectivités. Plaçant la région au cœur des problématiques lourdes d'aménagement et en situation de faire des choix, il est le vecteur d'une redistribution des rôles, dans un rapport de forces qui n'était pas de cette nature auparavant. Cet article vise à illustrer quelques aspects des enjeux nouveaux liés à ce schéma directeur. Il s'appuie sur la version du SDRIF telle qu'elle ressort du vote par l'assemblée régionale le 15 février 2007 (la procédure se poursuivant, avec la consultation du ministère de l'écologie et des « personnes publiques associées », puis l'enquête publique, puis le passage en Conseil d'État, le SDRIF est encore susceptible d'évoluer). Ce n'est pas faire injure aux protagonistes ni être polémique, souligne V. Fouchier, que de s'interroger sur leurs rôles respectifs, en pointant du doigt les difficultés posées par leur action autour de la planification.

Le schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) n'est comparable à aucun autre document d'urbanisme français. Il tient sa singularité d'articles de loi spécifiques, qui lui accordent un rôle particulier dans la hiérarchie des normes d'urbanisme. C'est notamment l'article L.141-1 du code de l'urbanisme qui précise à la fois sa fonction, son contenu et sa procédure d'élaboration.

Un document unique en son genre

Le SDRIF tient lieu de schéma régional d'aménagement du territoire, même s'il n'en est pas un. Il a donc une vocation stratégique et offre un cadre transversal à l'action régionale sur le territoire francilien.

Le SDRIF est également un document d'urbanisme régional *prescriptif*. Sans être une directive territoriale d'aménagement (DTA), telles que l'État les élabore, le SDRIF produit les mêmes effets : les documents d'urbanisme locaux doivent être compatibles avec ses dispositions. Les schémas de cohérence territoriale et, en leur absence, les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les cartes communales, doivent par conséquent répondre à ses orientations et ne pas compromettre la réalisation de ses objectifs.

Seules les régions d'outre-mer et la Corse peuvent bénéficier de ce type de document régional prescriptif. Cette particularité confère au SDRIF un poids énorme vis-à-vis des collectivités locales franciliennes qui voient leur développement spatial soumis aux orientations régionales. Elle explique aussi le fait que l'État soit associé à la procédure d'élaboration ou de révision, comme garant du respect de la subsidiarité, du principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre

et de la position particulière en France de la région capitale. C'est d'ailleurs par un décret en Conseil d'État que la révision du SDRIF est ouverte et close.

Un changement profond dans le mode d'élaboration

La planification spatiale francilienne s'inscrit dans une histoire déjà longue, essentiellement portée par l'État, ponctuée par des schémas directeurs qui ont connu des destins divers, selon les périodes et selon la répartition des compétences de l'époque. Chacun connaît le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne de 1965 (SDAURP), élaboré par l'État, sous la houlette visionnaire de Paul Delouvrier : de ce schéma sont notamment nés les villes nouvelles, le RER, les bases de plein air et de loisirs, etc. Avant le SDAURP, il y avait déjà eu le plan Prost en 1939 puis le plan d'aménagement et d'organisation générale (PADOG) en 1958.

Le SDRIF de 1994, dans la continuité du SDAURP (et du SDAURIF de 1976, dont l'impact fut globalement faible), restait de compétence étatique d'un bout à l'autre de sa procédure. Imposé par l'État à des collectivités territoriales disposant depuis 10 ans de responsabilités décentralisées importantes, le SDRIF de 1994 avait reçu un avis négatif de la plupart des collectivités franciliennes, ce qui n'engageait pas bien sa mise en œuvre...

Au lendemain de son approbation par l'État, la loi du 4 février 1995, dite loi « Pasqua », transférait à la région l'élaboration et la révision du SDRIF, qui ne sera ouverte dans les faits qu'en 2005, soit dix ans plus tard.

par
VINCENT FOUCHIER,
Directeur délégué
de l'AURIF, chargé
de la révision du SDRIF,
et vice-président
du groupe Urbain
de l'OCDE,
où il représente
la France

La première différence marquante avec le SDRIF de 1994 tient à la concertation exceptionnelle qui a nourri la révision, dépassant les exigences imposées par la procédure du code de l'urbanisme. Tous les canaux et tous les supports ont été sollicités (y compris la mise en ligne d'une version inachevée du projet) : 26 ateliers territoriaux organisés dans toute la région, 12 ateliers thématiques, des forums ou états généraux de synthèse (regroupant chacun plus de 1 000 personnes), de multiples conférences dédiées à l'interrégional, aux intercommunalités, aux maires, une démarche participative originale à travers des « conférences de citoyens », un questionnaire diffusé à 4 millions de ménages, une place singulière accordée à la société civile (à travers le rôle important du conseil économique et social régional, mais aussi à travers de multiples réunions avec des associations ou représentants du monde socio-économique) sans compter l'en-

semble des échanges techniques ou politiques plus directement tournés vers la négociation du projet.

Quel que soit le devenir du SDRIF d'ici la fin de sa procédure, la concertation menée et l'ensemble des débats qui ont eu lieu ont permis de forger progressivement un discours régional d'aménagement du territoire, et dans le même temps de propager des préoccupations majeures, qui laisseront des traces bien au-delà du schéma. Par exemple :

- La nécessaire augmentation significative de la construction de logements (l'objectif est de passer de moins de 40 000 logements construits annuellement dans la région à 60 000) est à présent dans tous les esprits et les documents d'urbanisme locaux malthusiens sont clairement vus en opposition des attentes régionales ;
- la densification urbaine, au départ plutôt rejetée, s'est progressivement

imposée comme une solution jugée pertinente au double enjeu de la construction de logements et de la limitation de la consommation d'espace (dans la sphère politico-technique).

Par ailleurs, un SDRIF voté par une assemblée élue change nécessairement la nature de ses orientations, fruit de compromis ou d'accords politiques peut-être plus complexes que dans le scénario du SDRIF conçu par l'État. Il faut noter le caractère totalement inédit de la séance du vote du SDRIF, sur deux jours (les 14 et 15 février 2007), avec une partie du débat portant sur la carte de destination générale des territoires, projetée en séance et source de multiples demandes d'amendement.

Avant-même le vote, la région a souhaité faire circuler deux versions du projet à ses partenaires, susci-

tant de ce fait près de 3 000 demandes de modification (toutes traitées mais pas toutes acceptées !) sur la version « zéro », puis 1 000 sur la version « 1 », et enfin 350 demandes d'amendement déposées pour la séance du vote par les groupes de l'assemblée ou par l'exécutif.

Grâce à cette intense concertation, l'impact du SDRIF tiendra autant de son contenu prescriptif à portée juridique qu'à la diffusion de ses attentes auprès de ceux qui doivent l'appliquer et au partage « volontaire » de ses objectifs, là où le SDRIF précédent n'avait guère réussi.

Une décentralisation inaboutie mais forcément différente

Les lois d'aménagement du territoire des années 1999 et 2000, la loi Voynet (loi d'orientation pour l'aménagement durable du territoire : SRADT, projets d'agglomération, contrats de territoire...), la loi Gayssot (loi solidarité et renouvellement urbains : schémas de cohérence territoriale, 20 % de logements sociaux...) et la loi Chevènement (intercommunalités, taxe professionnelle unique...), n'ont pas cherché à s'adapter à l'Ile-de-France. Elles s'y appliquent donc comme ailleurs, malgré un contexte peu similaire.

La principale adaptation faite à la gouvernance francilienne depuis la scission du département de la Seine a été la loi Paris-Lyon-Marseille... mais elle n'a traité que de Paris *intra-muros* ! Les grandes métropoles françaises souffrent du même morcellement institutionnel (de multiples intercommunalités, voire plusieurs départements, dans une seule aire métropolitaine) et de l'absence de prise en compte réelle dans les récentes lois d'aménagement du territoire. Des lois « sectorielles » ont pu cependant faire évoluer significativement divers aspects de la gouvernance, mais sans vision globale pour l'Ile-de-France.

L'échelon régional, dans le cas des métropoles françaises, pourrait avoir des compétences plus étendues qu'ailleurs. Il faudrait pour cela une loi « INPR » (Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes)... ce que plusieurs métropoles européennes ont déjà accompli.

L'appel à coopération métropolitaine, lancé en 2003 par la DATAR (devenue DIACT), qui cherchait à conforter la gouvernance à l'échelle des métropoles, sans réforme législative, avait exclu l'Ile-de-France. Était-ce par souci de ne pas perturber un jeu déjà particulièrement compliqué ou une confirmation de sa spécificité institutionnelle ?

La région Ile-de-France présente la singularité de correspondre assez bien à l'échelle de la région urbaine fonctionnelle : il s'agit d'un des rares cas d'adéquation entre l'échelle de l'institution et celle de la métropole vécue et pratiquée. Ce concept déjà ancien porté par la DATAR dans les diverses agglomérations françaises, « un territoire, un projet, un contrat »,

“ La région Ile-de-France présente la singularité de correspondre assez bien à l'échelle de la région urbaine fonctionnelle : il s'agit d'un des rares cas d'adéquation entre l'échelle de l'institution et celle de la métropole vécue et pratiquée. Le concept « un territoire, un projet, un contrat », qui suppose aussi une gouvernance, trouve une application vertueuse en Ile-de-France. ”

qui suppose aussi une gouvernance, trouve une application vertueuse en Ile-de-France. Certes le conseil régional n'a pas les compétences d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine, mais il en acquiert progressivement les fonctions stratégiques d'aménagement du territoire. Le transfert décisionnel sur les transports, avec le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), la création d'un établissement public foncier régional, le schéma régional de développement économique, le SDRIF, etc., consolident chacun la présence de la région dans les grands choix territoriaux.

La région a inscrit, dans le rapport de délibération sur le SDRIF, des « vœux » de réforme, adressés à l'État. Elle y souligne la nécessité d'une adaptation de divers dispositifs, pour y jouer un rôle plus affirmé. C'est le cas, par exemple :

- de la politique des conventions d'agrément, régulant les constructions de bureaux et devant permettre un meilleur équilibre habitat-emploi ;
- du taux de 20 % de logements sociaux communaux fixé par la loi SRU est jugé trop faible par la région (où ce chiffre est globalement déjà dépassé) et préconise un taux de 30 %.

Quelle place pour les conseils généraux et les intercommunalités ?

L'existence du SDRIF interroge directement le contenu des SCOT en Ile-de-France et, par là-même, le mouvement intercommunal. Le SDRIF de 1994, considéré souvent comme un « super-PLU », ne laissait que peu de place à l'échelon intercommunal et aux SCOT. Bien que certaines de ses dispositions pouvaient encourager indirectement l'élaboration de SCOT, son niveau de détail et de précision décourageait les (rares) volontaires.

L'intercommunalité francilienne n'a pas connu un essor équivalent à celui observé ailleurs en France. Ce n'est que tardivement qu'on a vu se multiplier les nouveaux établissements publics de coopération intercommunale, communautés de communes ou communautés d'agglomération. Dans le cas de l'Ile-de-France, ces intercommunalités ne peuvent être que des parcelles de métropoles. À part quelques exceptions notables, elles sont très souvent petites et relativement timides dans leur partage de compétences et de moyens. Les villes nouvelles avaient pourtant montré le chemin, dès les années 1980. La révision du SDRIF a donné l'occasion aux intercommunalités de

pleinement jouer le relais de la planification entre la région et les communes. Elles ont été sollicitées dans les débats et ont fait entendre leurs messages. Certaines ont insisté pour être citées dans le SDRIF, cherchant une forme de reconnaissance.

Les conseils généraux ont tous préparé une contribution au SDRIF; ils ont tous conduit une concertation au sein de leur territoire; ils ont tous fait des propositions d'aménagement... certains exprimant leur souhait de voir repris leur contribution *in extenso* dans le SDRIF. Le code de l'urbanisme prévoit en effet qu'ils formulent des propositions et qu'ils donnent ensuite leur avis sur le SDRIF, lequel avis est d'ailleurs joint au dossier d'enquête publique... mais ils n'ont pas de compétence *stricto sensu* en matière d'aménagement du territoire! Leur poids dans la démarche de révision du SDRIF est cependant conséquent, à commencer par le département de Paris...

Cœur d'agglomération, logique des faisceaux, associations d'intercommunalités: des tentatives de planifier autrement?

Un foisonnement d'initiatives originales pour mettre en place de nouvelles échelles de réflexion territoriale a eu lieu pendant la révision du SDRIF, témoignant d'une situation encore instable quant au maillage de la planification infra-régionale.

Entre l'échelle départementale et les intercommunalités, une variété de « plateformes » se sont organisées pour construire des projets de territoire et mener des actions communes, prenant appui sur le SDRIF pour progresser dans leur démarche. Citons, sans être exhaustif, la Vallée scientifique de la Bièvre, l'ACTEP (association de l'Est parisien), le Cône sud de l'innovation... Ces territoires regroupent tous plusieurs communes ou plusieurs intercommunalités et sont une « génération spontanée » de gouvernance locale, en dehors des cadres classiques. Il faudrait considérer, dans le même esprit, les agences d'urbanisme locales du Mantois ou Evry-Seine-Orge, accompagnées quant à elles par l'État. Elles peuvent jouer un rôle équivalent, certes plus technique, d'amortisseur de complexité institutionnelle.

Sur un espace plus large encore, celui du cœur d'agglomération, la conférence métropolitaine initiée par Paris et quelques villes voisines a fait couler beaucoup d'encre. Elle n'a pas reçu l'adhésion de nombreuses collectivités faisant partie de son périmètre « naturel », mais elle a contribué à nourrir la problématique majeure du cœur de la métropole dans la planification francilienne. Le SDRIF affiche de fortes ambitions pour cet espace stratégique et y affecte une part significative de logements et des bureaux à construire d'ici 2030, en lien avec de nouvelles liaisons de transports collectifs. Faut-il pour autant y créer un nouveau

soutien de gouvernance?

Le débat régional hésite. L'exemple du Grand Londres peut sembler séduisant: la capitale britannique dispose à présent d'un maire compétent sur un territoire assez vaste. Mais, en comparaison avec l'Ile-de-France, le Grand Londres équivaut à Paris agrégé à la proche couronne: un espace toujours beaucoup plus petit que la métropole fonctionnelle. C'est-à-dire un pas dans la bonne direction, mais pas assez loin pour franchir l'obstacle!

Pour suivre et évaluer le SDRIF, la région a quant à elle proposé d'associer ses partenaires à la création d'une conférence territoriale régionale, incluant la conférence métropolitaine et se déclinant en cinq faisceaux: chacun de ces faisceaux inclut Paris et rejoint les espaces interrégionaux le long des grands axes (fleuve ou autoroutes). L'idée est ici de faciliter la mise en œuvre du SDRIF par un dialogue des collectivités locales comprises dans une dynamique complémentaire: par exemple, le faisceau Ouest incluant le triangle d'or parisien avec La Défense, avec Seine Aval, y compris jusqu'au Havre pour les questions portuaires.

L'association de l'État: quel(s) État(s) ?

L'association de l'État est prévue par le code de l'urbanisme. Elle doit garantir en particulier le respect de la subsidiarité, la prise en compte des enjeux nationaux, des opérations d'intérêt national et des projets d'intérêt général.

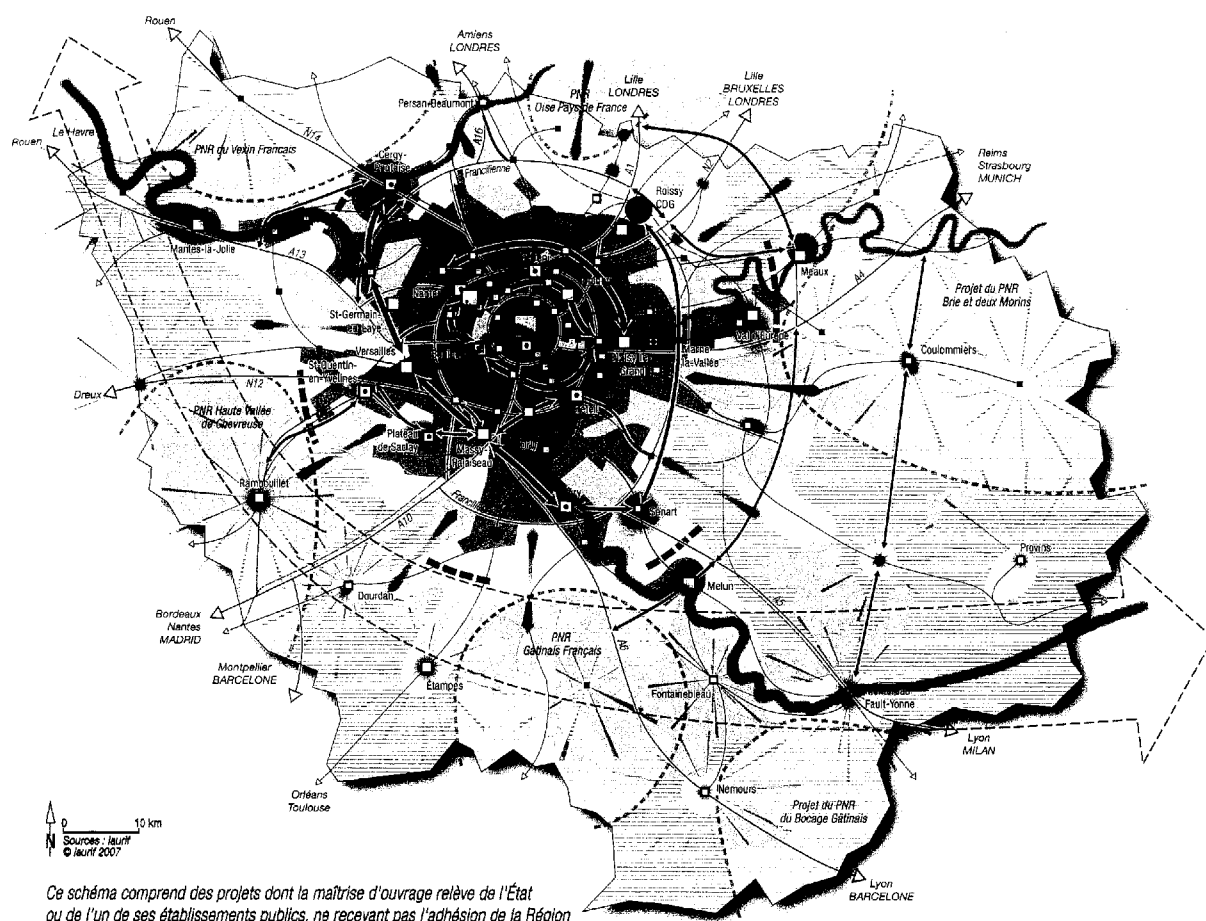
L'association de l'État à la révision du SDRIF a été systématique, dès la phase de bilan du SDRIF de 1994 et d'expression des enjeux, dans un dispositif de pilotage à trois niveaux:

- le comité de pilotage: président de région, préfet de région, président du conseil économique et social régional (Cesr) ;
- le comité de pilotage élargi: le comité de pilotage, élargi aux chambres consulaires, aux départements, à l'association des maires d'Ile-de-France ;
- le comité technique: les services des institutions membres du comité de pilotage, ainsi que le maître d'œuvre, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France (IAURIF).

De nombreux groupes d'experts associent systématiquement l'État et la région ainsi que l'IAURIF ont permis d'échanger régulièrement pour alimenter en contenu le projet de SDRIF.

L'État, « un et indivisible », masque différentes logiques et différentes attentes à l'égard du SDRIF. Pour simplifier à l'excès, sans entrer dans des considérations politiques ou politiciennes et sans lancer de polémique, on pourrait évoquer quelques cas où l'État est amené à peser sur le SDRIF.

- L'État régalien: un mandat a été donné par le gouvernement au préfet de région, donnant le cap des principales exigences de contenu du SDRIF, servant de



guide à la négociation entre l'État et la région. Le préfet a par la suite fourni deux « dîres » de l'État, précisant les attentes de l'État et servitudes à prendre en compte. Parallèlement au mandat, des décisions importantes peuvent être prises par le gouvernement, ayant un impact sur le SDRIF ou sa mise en œuvre : par exemple, la création de établissements publics fonciers départementaux de Yvelines, du Val d'Oise et des Hauts-de-Seine, en même temps que l'établissement public foncier régional... ou le lancement de la négociation du nouveau contrat de projet État-région : contrairement au SDRIF pour lequel la région fixe le tempo et propose le contenu, c'est l'État (et l'État national) qui établit les règles de la contractualisation et donne le cadre à la négociation régionale. Le SDRIF tenant lieu de SRADT, le caractère simultané entre la planification et la programmation peut être vu comme un avantage, mais conduit à un SDRIF plutôt « contraignant » (par ses règles prescriptives) et un contrat de projets plutôt « attractant » (par ses crédits). À noter que ce dernier est signé avant que le nouveau SDRIF soit exécutoire.

- Le ministère de l'Écologie : en application de la transposition d'une directive européenne sur l'évaluation environnementale, il est consulté sur la prise en

compte de l'environnement par le projet de SDRIF voté par l'assemblée régionale. C'est paradoxalement le seul avis officiel de l'État prévu par les textes au cours de la procédure (il y aura un avis du gouvernement lors de la transmission au conseil d'État, mais à la fin de la procédure) ! Cet avis sera joint au projet de SDRIF lors de l'enquête publique.

- L'État aménageur : les établissements publics d'aménagement, tels que ceux des villes nouvelles de Marne-la-Vallée et de Sénart, mais aussi de La Défense, de Nanterre Seine-Arche, de Plaine de France, du Mantois et Seine-Aval sont de puissants aménageurs, dont les intérêts sont protégés par l'État-tutelle. Parfois en conflit avec les collectivités locales (c'est le cas à Marne-la-Vallée), ils jouissent d'une vaste capacité décisionnelle vis-à-vis de leur tutelle qui les place dans l'obligation d'équilibrer leurs comptes (et les ponctionne en cas de bénéfice important !). Les EPA récents (Plaine de France et Mantois) laissent une place de choix aux collectivités locales dans leur conseil d'administration. L'État aménageur intervient notamment en complément de l'État propriétaire foncier : par les acquisitions foncières menées grâce aux zones d'aménagement différé, l'État est propriétaire de foncier qu'il peut avoir intérêt à urbaniser.

- Le Conseil d'État: il aura le dernier mot sur le SDRIF... et on ne doit pas le confondre avec le gouvernement! Pour le décret d'ouverture de la révision, le gouvernement n'a pas été suivi par le Conseil d'État. Il proposait un décret assez long, fixant les grandes lignes de contenu de la révision; or, le Conseil d'État a finalement produit un décret de quelques lignes, ouvrant simplement une révision générale. Qu'en sera-t-il du décret de clôture?

- L'État parlementaire: le poids politique de nombreux élus franciliens fait que des initiatives parlementaires ont des conséquences importantes en Ile-de-France et peuvent soit faciliter soit contrecarrer les objectifs visés par le schéma directeur. On peut ainsi citer les dispositifs législatifs spécifiques proposés pour exonérer le quartier de La Défense de la taxe additionnelle sur les bureaux par un sénateur par ailleurs président d'un groupe d'opposition au sein de l'assemblée régionale (au final, cette mesure a été étendue à toutes les surfaces de bureaux en renouvellement en Ile-de-France).

Autonome...), ainsi qu'Aéroport de Paris, récemment privatisé mais agissant sur un périmètre d'opération d'intérêt national.

Une confrontation entre région et État sur quelques projets lourds

Malgré le mode associatif, certains projets font l'objet d'un désaccord entre l'État et la région, quant à leur inscription ou non dans le SDRIF. Le préfet de région l'a rendu public lors des états généraux du SDRIF. Les principaux points de discussion sont:

- plusieurs infrastructures routières, notamment le bouclage de la Francilienne, le prolongement de l'A12 ou le contournement nord de Melun et quelques projets (COG express, Villages Nature), tous inscrits dans le mandat de l'État pour le SDRIF, mais ne recevant pas l'adhésion de la Région.

- le plan de renouveau de La Défense (augmentant de 300 000 m² son parc de bureaux): la Région préconise de maintenir son volume actuel tout en renouvelant les bureaux vétustes. L'enjeu est triple: comment intervenir sur les équilibres Est-Ouest de la région si l'on poursuit l'aménagement de La Défense? comment éviter une saturation des réseaux de transports (déjà patente)? où loger les personnes supplémentaires qui viendraient y travailler?

- la délimitation par l'État des plans de gênes sonores en fonction des zones de survol autorisées, conditionne les plans d'exposition au bruit autour des aéroports et la constructibilité des villes concernées. Bien que n'ayant pas de compétence dans ce domaine, la Région a voulu exprimer sa volonté de voir plafonner les vols sur Roissy et instaurer un « couvre-feu » (comme celui en vigueur sur Orly), afin de mieux maîtriser les nuisances alentour;

- de nouvelles opérations d'intérêt national: le préfet de région a annoncé l'intention de l'État de lancer de nouvelles OIN lors du forum sur le SDRIF en septembre 2006, juste avant que le travail de conception du SDRIF ne soit réellement lancé. Cette décision unilatérale a crispé les relations, même s'il est peu contestable que les territoires concernés sont effectivement importants à traiter. D'autres territoires, cependant, pourront également justifier une action vigoureuse au titre du schéma directeur révisé, identifiés comme territoires stratégiques ou sites prioritaires.

L'État peut, en dernier recours, imposer les projets qu'il souhaite à travers les procédures de projet d'intérêt général ou à travers les opérations d'intérêt national. Le SDRIF n'a d'autre choix que de les prendre en compte, tôt ou tard. Vis-à-vis de l'enquête publique, acte rare pour un tel document et politiquement sensible, la région avait deux options peu satisfaisantes l'une et l'autre:

- ne pas tenir compte des projets de l'État qui ne reçoivent pas son adhésion, ce qui aurait pour consé-

“ Pour suivre et évaluer le SDRIF, la région a proposé d'associer ses partenaires à la création d'une conférence territoriale régionale, incluant la conférence métropolitaine et se déclinant en cinq faisceaux: chacun de ces faisceaux inclut Paris et rejoint les espaces interrégionaux le long des grands axes (fleuve ou autoroutes). ”

- L'État-contrôle de légalité (des documents d'urbanisme locaux): pour le SDRIF de 1994, l'État disposait de beaucoup de pouvoir, se situant en amont et en aval. Il concevait le schéma et il utilisait ses propres outils pour le mettre en œuvre: les établissements publics de l'État y contribuaient en termes de concrétisation opérationnelle (pour les transports comme pour les villes nouvelles, aidés en cela par les crédits de la Nation) et, de manière moins visible mais très opiniâtre, le contrôle de légalité visant à faire appliquer le SDRIF dans les documents d'urbanisme locaux. Les directions départementales de l'Équipement sont chargées de faire appliquer le SDRIF, via les « porter-à-connaissance » dans le cours d'élaboration des documents locaux et via le contrôle de légalité

postérieur, sous l'autorité de la direction régionale, laquelle avait conçu le SDRIF. Cet aspect, fondamental pour le droit de l'urbanisme, se trouve à présent dans une configuration différente: l'État devra faire appliquer un SDRIF qu'il aura alors approuvé mais qui aura été conçu principalement par la région. Le mode associatif dans la révision du SDRIF est ainsi utile au-delà de la révision elle-même, pour faciliter un contrôle de légalité soucieux de mettre en œuvre des orientations partagées.

À cette description de quelques facettes de l'État intervenant dans la planification, il faudrait inclure les « démembrements » de l'État (SNCF, RFF, AFTRP, Port

quence de soumettre à enquête publique un SDRIF ne comprenant pas quelques opérations lourdes que l'État imposerait ultérieurement : cette option n'a pas été retenue car peu satisfaisante pour la concertation ;

- inclure les projets de l'État, malgré ses réticences, mais apparaître lors de l'enquête publique comme supportant des projets sur lesquels jusque-là elle s'était opposée : cette option n'a pas non plus été retenue car peu acceptable politiquement pour la majorité régionale.

C'est donc finalement une troisième option — originale — que le SDRIF utilise à ce stade de la procédure : les projets souhaités par l'État apparaissent en tant que tels sur les cartes, avec une couleur spécifique et avec une mention inhabituelle : « Projet(s) d'infrastructure ou opération(s) dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de l'un de ses établissements publics, ne recevant pas l'adhésion de la région ».

La redécouverte des opérations d'intérêt national (OIN)

Les OIN des villes nouvelles ou de La Défense ont fait la preuve de l'efficacité de l'aménagement d'État. Rétrospectivement, on s'aperçoit que la production de

logements et de locaux d'activités en Ile-de-France depuis les années 1970 doit beaucoup aux OIN, à la fois en termes quantitatifs et en termes qualitatifs (cohérence de l'aménagement, équilibres, dessertes). Certains quartiers produits en villes nouvelles ne sont peut-être pas des réussites intégrales, mais il faut admettre que cet aménagement d'État a su répondre à une demande pressante que les collectivités locales n'auraient pas pu satisfaire seules.

Parmi les cinq villes nouvelles, deux gardent encore leur statut : Sénart et Marne-la-Vallée ont toujours un EPA, une partie de leur territoire en OIN, des intercommunalités en syndicat d'agglomération nouvelle, etc.

L'État a, comme on l'a dit plus haut, lancé une démarche en vue de créer de nouvelles OIN dans trois secteurs : Seine-Amont, Seine-Aval, autour du Plateau de Saclay. Il a également doté les plateformes aéroportuaires de nouveaux périmètres d'OIN fin 2006, accompagnant, dans une logique de maîtrise foncière, la privatisation d'Aéroports de Paris.

La proportion de l'espace régional couvert par des OIN ou projets d'OIN est sans doute sans équivalent en France, ce qui atténue notablement la portée de la décentralisation de la planification francilienne. C'est d'abord et surtout un message politique indiquant que l'État va agir et qu'il « reprend la main » sur le SDRIF.

Mais la principale conséquence juridique d'une OIN est de retirer la responsabilité du permis de construire au maire, c'est-à-dire une recentralisation du droit de l'urbanisme. Et c'est une épée de Damoclès qui n'a de réel intérêt que par les moyens effectivement débloqués par l'État : moyens financiers (y compris et notamment par la prise en charge du risque d'aménagement) et moyens opérationnels à travers un établissement public d'aménagement. Dans les trois OIN à l'étude, ces moyens restent à définir et l'État déploie tous ses efforts pour faire accepter sa démarche.

“ La proportion de l'espace régional couvert par des Opérations d'intérêt national ou projets d'OIN est sans doute sans équivalent en France, ce qui atténue notablement la portée de la décentralisation de la planification francilienne. C'est d'abord et surtout un message politique indiquant que l'État va agir et qu'il « reprend la main » sur le SDRIF. Mais la principale conséquence juridique d'une OIN est de retirer la responsabilité du permis de construire au maire, c'est-à-dire une recentralisation du droit de l'urbanisme. ”

La subsidiarité dans le schéma directeur

Comment la subsidiarité, sur laquelle l'État est très vigilant, se reflète-t-elle dans le nouveau SDRIF et comment cette notion influence-t-elle son contenu par rapport au SDRIF de 1994 ? Outre le mode d'élaboration très ouvert à la concertation (qui n'empêchera pas des avis négatifs de quelques personnes publiques associées, inhérents au jeu politique et à une planification qui doit faire des choix entre des attentes contradictoires), de ce fait fort différent du SDRIF de 1994, comme on l'a montré plus haut, plusieurs illustrations peuvent être prises, d'abord en termes cartographiques :

- l'échelle retenue pour la carte de destination générale des territoires (la plus prescriptive) et le niveau de détail qu'elle implique : le SDRIF de 1994 reposait sur une échelle du 1 : 150 000, alors que le nouveau SDRIF a opté pour le 1 : 200 000. Ce choix n'est pas neutre, car il entraîne un niveau de détail moindre et donc une plus grande « liberté » locale. Il faut noter

que la proposition initiale était le 1 : 300 000, mais le vote du conseil régional a retenu, après amendement, le 1 : 200 000 pour faciliter la lecture de la carte – sans changer son contenu ;

- le mode de représentation des zones à vocation urbaine, à savoir les « secteurs d'urbanisation préférentielle » et les « secteurs de densification préférentielle » : il a été choisi des « pastilles » de couleur, placées sur une trame homogène, et non des zones précisément délimitées. Ceci permet à la région de s'exprimer sur les seuls sujets qui relèvent d'un intérêt non local : le « préférentiel » au titre du schéma directeur. Il reviendra aux collectivités locales de périmétrer précisément ces secteurs dans leurs propres documents d'urbanisme : le niveau régional n'a pas à dicter le détail de l'aménagement local. Le SDRIF de 1994 était quant à lui

extrêmement précis dans sa cartographie des zones urbanisables, ne laissant pratiquement aucune marge d'appréciation aux collectivités locales ;

- une capacité de développement urbain non cartographiée est offerte aux documents d'urbanisme : le texte du SDRIF permet d'urbaniser en dehors des secteurs d'urbanisation préférentielle figurant sur la carte de destination générale, dans le respect de quelques règles fortes. Parmi celles-ci, outre les conditions d'urbanisme (proximité d'une gare par exemple), la condition liée à un projet intercommunal montre le souci d'un encouragement à l'égard de l'échelon intermédiaire entre la commune et le département.

Une autre proposition de la région, allant dans le sens de la subsidiarité, cette fois pour anticiper la mise en œuvre du schéma, est de lancer un appel à projets pour de nouveaux quartiers urbains : il s'agit de proposer à des collectivités volontaires, de les accompagner dans leurs projets urbains, lorsqu'ils s'inscrivent dans les orientations du SDRIF et dans les secteurs préférentiels figurant dans la carte de destination générale.

Faute d'OIR (opération d'intérêt régional), que le droit ne connaît pas, la région doit convaincre et favoriser les partenariats.

La région s'affirme progressivement dans l'aménagement du territoire francilien. L'État y tient encore une place importante, directe ou indirecte. Le SDRIF est une étape décisive dans la décentralisation de la planification en Ile-de-France, mais il n'est qu'une étape dans un transfert de compétences entre l'État et la région.

V.F.

Bibliographie sommaire

BELLIOT Marcel et FOUCHIER Vincent (dir.), *L'offre métropolitaine française vue par les emplois métropolitains supérieurs*, Paris, DATAR - FNAU, mai 2004, 96p.

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN, *Avis du Conseil économique et social européen sur les aires métropolitaines : implications socio-économiques pour l'avenir de l'Europe*, Bruxelles, Cese, juillet 2004.

DATAR, *Appel à coopération métropolitaine*, Paris, juin 2005, 25p.

FOUCHIER Vincent et MESQUIDA Lise, *Les leviers de l'attractivité des métropoles*, Note Rapide de l'IAURIF, octobre 2006, 6p.

FOUCHIER Vincent et THIARD Philippe (sous la dir.), « Pôles et métropoles », revue *Territoires 2030*, numéro 1, Paris, DATAR, premier semestre 2005, 228p.

LEFEVRE, Christian, *Les coopérations métropolitaines en Europe*, Paris, DATAR, 2004, 48p.

OCDE/OECD, *Competitive cities in the global economy*, 2006, 400p.

www.iaurif.org

www.sdrif.com

Le CESR approuve le SDRIF mais rappelle que la question des moyens reste posée

Le Conseil économique et social de la région Ile-de-France (CESR) a rendu public un « avis » sur le projet du conseil régional de « Schéma directeur de la région Ile-de-France (février 2007). Présenté par Pierre Moulié, au nom de la Commission de l'aménagement du territoire élargie et adopté le 8 février 2007 en séance plénière du CESR, cet « avis » exprime « globalement » la « satisfaction du CESR d'avoir été entendu » et estime que les objectifs du SDRIF sont « ambitieux mais réalistes » « Mais, rien se sera acquis, a-t-il toutefois souligné, sans un pilotage efficace du dispositif de mise en œuvre » et la question des « moyens » reste posée.

« Sur le cadre général (principes directeurs et cadre d'action):

- Le CESR tient à rappeler l'importance à accorder aux notions d'identité régionale et d'intérêt régional qui ne lui paraissent pas suffisamment prises en compte, en termes concrets.

- Conscient de la complexité de l'exercice de révision, le CESR tient malgré tout à souligner que ce projet est un document très long, très détaillé, avec les risques que cela peut représenter ultérieurement en termes de contentieux potentiels.

- Malgré le toilettage et la prise en compte de nombreux amendements, le CESR reste « sur sa faim » en ce qui concerne l'approche démographique, donnée majeure et incontournable dans un projet où la robustesse est revendiquée comme principe directeur.

- Le CESR se félicite en revanche de la permanente référence à la dimension « Bassin parisien » élargie au Nord-Pas-de-Calais et à l'approche par faisceau qui traite les « espaces inter-régionaux » comme des zones d'échanges et de contacts, ce que le terme de « franges » n'impliquait pas.

Sur le parti d'aménagement

Globalement, le CESR approuve le parti d'aménagement général proposé car il s'inscrit dans la continuité de l'œuvre fondatrice de Paul Delouvrier, avec le souci du renforcement et de l'achèvement d'un polycentrisme rénové et hiérarchisé.

Le CESR est satisfait de voir reprise, même partiellement, son approche matricielle, combinant l'approche traditionnelle concentrique (cœur d'agglomération, ceinture verte, grande couronne...) et l'approche nouvelle par faisceau.

Il approuve le principe de présentation d'une « géographie stratégique et prioritaire » (dont les opérations d'intérêt national font bien partie) déclinée par grand faisceau. Cette présentation identifie d'une part des territoires stratégiques, d'autre part des sites prioritaires sur lesquels les principaux efforts de l'ac-

tion publique doivent porter. Le CESR constate cependant qu'il manque une carte qui aurait permis de s'assurer de la répartition équilibrée sur le territoire francilien de ces sites et territoires « d'effort ».

Le CESR retient particulièrement deux types de territoires et sites prioritaires: le fleuve et les aéroports pour lesquels il y a un vrai souci de conciliation entre la préservation du bon fonctionnement et des capacités d'accueil et de développement du trafic, et d'autre part la maîtrise indispensable des nuisances et pollutions imposées à l'environnement urbain. Mais le CESR souhaite que le SDRIF ne fasse pas l'économie d'une relance des études de besoins, à son échéance, d'une « troisième plate-forme ».

Enfin, le CESR approuve les objectifs généraux d'économie d'espace, de préservation des espaces ouverts, agricoles forestiers et naturels, qui sont à respecter au même titre et en même temps que les objectifs de quasi doublement du nombre de logements construits.

Quelques interrogations demeurent: quelle prescriptivité pour le SDRIF? Quel support cartographique? Comment et où densifier?

- Quelle prescriptivité pour le SDRIF?

Le CESR reste perplexe devant un arsenal juridique qui présente quelques manques: absence de Schémas de Cohérence Territoriale; absence d'obligation d'en créer; absence de délais à respecter pour leur approbation; non-obligation d'accompagnement des SCOT par des cartes; absence de coordination « obligée » entre communes voisines concernées par des continuités nécessaires (fronts urbains, corridors biologiques).

“ Sur l'offre d'un logement à tous les Franciliens et l'objectif des 60 000 logements/an soit 1,5 million de logements supplémentaires à construire d'ici 2030, le CESR réaffirme que cette exigence s'impose à tous, sur l'ensemble du territoire régional, au moment où réapparaissent ici ou là, doutes et réserves sur la capacité à atteindre l'objectif dans les délais prévus! ”

La transcription du SDRIF risque ainsi d'être lente, incomplète, mal coordonnée. Le principe de « non tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre » ne doit pas réduire la volonté prescriptive de la Région, gage de bonne mise en œuvre des orientations retenues.

• *Quel support cartographique ?*

Les préconisations du CESR sur des cartes au 1/50 000^e dans les secteurs où l'équilibre régional et les objectifs généraux du SDRIF nécessitent des limites précises d'urbanisation possible (ceinture verte) n'ont pas été suivies. La carte générale au 1/300 000^e n'est pas suffisante si la numérisation ne permet pas des agrandissements locaux « opposables ». L'objectif du CESR avec cette proposition est de limiter les contentieux à venir fondés sur l'imprécision ou l'absence de limite claire entre zones de nature différente.

• *Comment et où urbaniser et densifier ?*

“ Le CESR estime que les projets de transports en commun constituent un riche début de catalogue impressionnant d'opérations mais dont on peut douter a priori de la réalisation totale aux termes du SDRIF compte tenu des investissements énormes à réaliser. ”

Le projet envisage trois types de secteurs sur lesquels nos observations sont claires :

- pour les *secteurs préférentiels de densification* (pastilles de couleur brune), le CESR préconise que les pastilles correspondent à une surface de SHON minimale souhaitable à construire ;
- pour les *secteurs préférentiels d'urbanisation*, le CESR souhaite que les « trames de pois » définissant ces secteurs soient plus précises, plus contraignantes, qu'un minimum de densité soit défini pour chaque secteur (à partir de critères simples comme l'éloignement du cœur de l'agglomération) ;

- pour les *secteurs d'urbanisation conditionnelle*, le CESR propose que la durée d'incertitude soit limitée dans le temps et que des mécanismes soient prévus pour éviter toute spéculation foncière sur ces secteurs ;

- sur les *espaces agricoles, boisés ou naturels*, le CESR considère que ces espaces trouvent dans le projet de SDRIF une bonne protection et une bonne valorisation, avec le souci des nécessaires compensations à assurer. Bien évidemment, pour le CESR, un juste équilibre doit être trouvé entre cette protection renforcée contre l'étalement urbain en tache d'huile et l'établissement nécessaire de grands équipements et grandes infrastructures.

Sur les objectifs majeurs du SDRIF

Le projet retient cinq objectifs majeurs que le CESR approuve :

1° - promotion d'une politique de transports répondant au parti d'aménagement,

2° - offre de 1,5 million de logements à construire à l'horizon du Schéma Directeur,

3° - stimulation de l'activité économique et commerciale, en accueillant plus d'emploi, pour renforcer l'attractivité et le rayonnement internationaux,

4° - gestion durable des ressources naturelles,

5° - dotation de la métropole, d'équipements et de services de qualité.

1° - *Sur la promotion d'une politique de transports répondant au parti d'aménagement*, le CESR estime qu'il y a une présentation trop énumérative d'opérations de natures très différentes dont certaines ne sont pas d'échelle régionale ; il appelle à la mise en cohérence des projets en cours d'étude (liaisons de banlieue à banlieue) avec les nouveaux objectifs de densification et de localisation des développements urbains ; il souhaite privilégier des considérations d'urgence à réaliser tel ou tel projet par rapport à une proposition de phasage, alors que les moyens financiers ne sont pas connus ; il souligne la nécessité de préserver les infrastructures de transport, là où elles existent.

Le CESR estime que les projets de transports en commun constituent un riche début de catalogue impressionnant d'opérations mais dont on peut douter *a priori* de la réalisation totale aux termes du SDRIF compte tenu des investissements énormes à réaliser. *Sur les liaisons routières*, les positions du CESR sont claires : il est favorable aux opérations de l'A12 et de l'A104, au bouclage de la Francilienne, en commençant par la liaison Cergy Pontoise/Orgeval, et au prolongement de l'A12 ; favorable de l'aménagement de la liaison Meaux-Melun...

2° - *Sur l'offre d'un logement à tous les Franciliens et l'objectif des 60 000 logements/an soit 1,5 million de logements supplémentaires à construire d'ici 2030* : Le CESR réaffirme que cette exigence s'impose à tous, sur l'ensemble du territoire régional, au moment où réapparaissent ici ou là, doutes et réserves sur la capacité à atteindre l'objectif dans les délais prévus ! Le CESR exprime une demande de répartition repère de 43 000 logements en secteur privé et 17 000 logements en secteur aidé, en prenant en compte les surfaces habitables (environ 4 millions de m²) et la taille des logements. Le CESR souhaite aussi une réforme législative avec la possibilité d'imposer une « densité minimale » pour les constructions neuves.

3° - *Sur la stimulation de l'activité économique et commerciale, en accueillant plus d'emploi, pour renforcer l'attractivité et le rayonnement internationaux*, le CESR apprécie que l'objectif retenu soit la poursuite de la réduction accélérée des disparités du taux d'emploi entre Départements et la réduction des déséquilibres entre taux d'emploi des faisceaux. Sur les quartiers d'affaires, le CESR confirme son approbation de rénovation et de développement du quartier-phare international de la Défense, mais corrélativement, il

demande que les moyens de transports et les logements soient au rendez-vous des conséquences positives en matière d'emploi; il approuve aussi la volonté de l'Exécutif régional d'un fort développement sur la couronne Nord-Est et Sud-Est, de pôles tertiaires majeurs à dominante financière et administrative.

4° - *Préserver, restaurer et valoriser les ressources naturelles*: le CESR a mis l'accent sur l'importance à accorder à ce sujet dès son avis du 20 décembre 2004. C'est pourquoi, il a approuvé l'ambition de la Région d'être « la première éco-région d'Europe », mais en disant clairement que la Région devait démontrer, par des comparaisons avec les autres grandes métropoles, la réalité de cette ambition. C'est ainsi que le CESR rappelle sa proposition d'éco-bilan périodique, afin de s'assurer, ressource par ressource, de leur correcte préservation, valorisation et restauration chaque fois que possible au regard de l'ambitieux programme de construction.

5° - *Sur la dotation de la métropole en équipements et services de qualité*: ces équipements et services sont des éléments de cohésion sociale qui doivent participer à la réduction des déséquilibres spatiaux. C'est pourquoi le CESR est favorable à l'implantation de nouveaux équipements dans les secteurs carencés, où la desserte sera adaptée pour en favoriser l'accès. Il regrette que les NTIC ne soient abordés qu'au niveau des principes; il rappelle son souhait de regroupement des sites d'enseignement supérieur; en matière de santé, il exprime son souci d'une meilleure prise en compte des évolutions démographiques dans la répartition territoriale des équipements de proximité; en matière de tourisme, sports et loisirs, le souci de création d'installations au travers d'un réseau structurant; en matière de commerce, la volonté de faire prévaloir les requalifications des équipements sur les opérations nouvelles pour éviter le développement des friches commerciales et l'extension péri-urbaine.

Sur la mise en œuvre du SDRIF

Sur la mise en œuvre du SDRIF (pilotage, suivi et évaluation), de fortes attentes restent à satisfaire.

Ce point est l'un des éléments du bilan négatif de 1994. Le thème de « la boîte à outils » (relations entre acteurs, information, financement, gouvernance, suivi, évaluation, etc.) devant accompagner le nouveau SDRIF a été fréquemment évoqué par Mireille Ferri, vice-présidente de la région en charge du dossier. Les propositions présentées vont dans le bon sens mais nécessitent un travail complémentaire important pour satisfaire les attentes exprimées.

Les acteurs: les propositions de réforme législative ou réglementaire exprimées par la région (versement transport, péréquation de ressources, révision de redevances; modification du code de l'urba-

nisme) s'inscrivent dans le processus continu de décentralisation, tendant à augmenter significativement les compétences et les ressources propres de la région. Le CESR y est favorable et approuve le souci d'un meilleur suivi « partagé » entre l'État et la région, en matière d'élaboration des documents locaux d'urbanisme. Le CESR tient également à souligner qu'il existe une difficulté de coordination. Par exemple, comment les départements pour lesquels des « objectifs » de construction neuve ont été retenus, peuvent-ils en assurer l'atteinte, avec une répartition-repère entre collectivités locales infra-départementales?

Les financements: Le CESR souhaite qu'une réflexion prospective soit rapidement conduite sur les capacités financières que la région serait amenée à dégager pour contribuer au financement des investissements considérables prévus dans le SDRIF. Des questions d'équité fiscale restent également posées et l'affectation de ressources nouvelles ou actuelles (charge foncière dégagée par les projets d'aménagement, ressources de l'ex-FARIF...) reste une forte préoccupation.

La gouvernance: le Comité de pilotage mis en place pour le travail de révision a été un outil efficace dans la conduite du processus d'élaboration. C'est pourquoi le CESR est d'accord sur son maintien et sa transformation en « Comité de pilotage et de suivi », en lui imposant un rythme semestriel (le projet propose une réunion annuelle) et en suggérant le maintien du Comité technique en charge de la préparation des dossiers. Le CESR approuve le principe de création des « conférences territoriales », mais considère qu'au-delà des représentants des collectivités territoriales concernées, les représentants de l'État et du CESR ont vocation à être associés aux réunions de la conférence territoriale, régionale, comme ils l'ont été tout au long du processus de révision.

Indicateurs de suivi et évaluations: le projet propose une batterie de questionnements et indicateurs permettant l'établissement d'un « tableau de bord » régional reprenant les objectifs programmables et quantifiables, dans le cadre de la géographie stratégique et prioritaire du SDRIF. Le CESR approuve naturellement cette intention qui doit, sans attendre, faire l'objet d'études approfondies pour une mise en place concomitante avec la mise en route du SDRIF. » ■

“ Le CESR souhaite qu'une réflexion prospective soit rapidement conduite sur les capacités financières que la région serait amenée à dégager pour contribuer au financement des investissements considérables prévus dans le SDRIF. Des questions d'équité fiscale restent également posées et l'affectation de ressources nouvelles ou actuelles (charge foncière dégagée par les projets d'aménagement, ressources de l'ex-FARIF...) reste une forte préoccupation. ”

Ile-de-France : les nouveaux défis de l'aménagement régional

par
FRANCIS BEAUCIRE,
professeur à
l'Université Paris1
Panthéon-Sorbonne,
Laboratoire CRIA (UMR
Géographie-Cités)

La mise en révision du schéma directeur de l'Ile-de-France (initiée par la région en juin 2004 et ouverte par un décret en Conseil d'État en août 2005) a débouché en février 2007 sur l'adoption par la région d'un projet de nouveau schéma (la position de l'État sera connue dans quelques mois). Durant près de deux ans, une impressionnante collection d'expertises et d'avis ont été produits par de nombreuses instances, qui se sont légitimement emparées de la question de l'aménagement régional, qu'elles aient été sollicitées ou non. Les acquis de la recherche, notamment en économie, en géographie, en science politique, en aménagement et en environnement, ont également été versés au débat. Tout semble donc avoir été dit et écrit, confirmé même par les citoyens réunis en conférences, conformément à la méthode voulue par la région : ségrégation sociale dans l'espace géographique, transports, logement, qualité de la vie, identité régionale... Peut-être les conditions de l'attractivité de la métropole et de la production de richesse par les activités économiques n'ont-elles été abordées que de façon plus diffuse, sauf par les instances spécialisées dans cette dimension essentielle de la dynamique régionale.

Alors que dire de plus, que dire d'autre, sans laisser supposer que tant de compétence, tant de pertinence auraient finalement manqué des cibles importantes, faute de les avoir détectées ? Auraient manqué de percevoir les pistes de solutions adaptées à la résolution des problèmes identifiés, faute d'avoir conduit une analyse appropriée de ces problèmes ? Mais les orientations contemporaines de l'aménagement, telles qu'elles se dégagent du projet de nouveau schéma, sont-elles, elles-mêmes, nouvelles ? S'appuient-elles sur un socle d'expertises qui auraient renouvelé les interrogations et du même coup reprofilé les finalités de l'aménagement régional ?

Du schéma de 1965 au SDRIF de 2007

Pour sortir de cet embarras, replaçons, pour commencer, le projet de SDRIF de 2007 dans la généalogie des schémas qui ont scandé l'histoire urbaine de la région parisienne au cours de la deuxième moitié du siècle dernier. Celui de ses prédécesseurs dont il paraît singulièrement le plus proche, est le schéma de 1965 ; celui dont il paraît relativement le plus éloigné est

celui de 1994. Mais il s'agit probablement moins d'une bifurcation, voire d'une rupture, que du retour à un cap qui avait été abandonné ou simplement perdu.

Le problème récurrent de l'étalement urbain est en effet en bonne place dans l'inventaire des menaces qui pèsent sur le développement régional, un problème dont la résolution a structuré le schéma directeur de 1965, d'où sont sortis des projets anciens revisités, comme la création du réseau RER, et des projets nouveaux, comme les villes nouvelles. Sous d'autres termes alors, la vision métropolitaine de l'État a tendu vers une sorte de polycentrisme hiérarchisé, fortement « ficelé » par un double réseau de transports ferroviaire et autoroutier chargé d'en assurer la cohérence fonctionnelle à l'échelle régionale.

Cette vision constitue aujourd'hui le fond de commerce culturel sur lequel s'appuient les solutions proposées pour répondre aux défis énoncés par le projet de SDRIF : égalité sociale et territoriale, anticipation du changement climatique et du renchérissement des coûts énergétiques, dynamisme économique de rang mondial. Une formulation des défis qui ne semble mise en cause par personne. Mais face à ces nouveaux défis, la question territoriale semble immuable.

Rappelons que, quoique dans des contextes économiques, démographique et politique différents, les défis des années soixante ne se présentaient pas avec une moindre intensité, et que les objectifs du SDAU de 1965 ont fait l'objet durant quatre décennies des réalisations qui configurent aujourd'hui largement — mais pas seulement, certes — l'organisation territoriale dans laquelle vivent onze millions de franciliens et travaillent de nombreux habitants des régions limitrophes. Insistons : les franciliens vivent quatre décennies plus tard dans un espace structuré par des décisions que l'on qualifierait aujourd'hui de vues de l'esprit.

“La micropolarisation de l'emploi qui est à l'œuvre au sein de la première banlieue engendre une demande d'accessibilité hors de portée des budgets publics courants. Les projets d'extension du maillage de type parisien à cette couronne (prolongements de lignes radiales, rocadés) relèvent d'un réveil tardif, et il ne s'agit encore que de projets dont le financement reste problématique.”

1. Évolution des soldes d'habitants et d'emplois par zones géographiques depuis 1975

SOLDES D'HABITANTS	1975-1990	%	1990-1999	%
« couronne »				
hors villes nouvelles	476 000	56 %	181 000	67 %
villes nouvelles	380 000	44 %	87 000	33 %
total périphérie	856 000	100 %	268 000	100 %
<i>pour mémoire : Paris</i>	-147 000		-27 000	
<i>pour mémoire : banlieues</i>	74 000		51 000	

Il s'agit du découpage en zones morphologiques de l'IAURIF. (couronne : franges, villes isolées et communes rurales ; banlieues : banlieue intérieure et banlieue extérieure)

SOLDES D'EMPLOIS	1975-1990	%	1990-1999	%
« couronne »				
hors villes nouvelles	145 000	44 %	83 000	52 %
villes nouvelles	182 000	56 %	78 000	48 %
total périphérie	327 000	100 %	161 000	100 %
<i>pour mémoire : Paris</i>	-103 000		-214 000	
<i>pour mémoire : banlieues</i>	178 000		19 000	

Il s'agit du découpage en zones morphologiques de l'IAURIF. (couronne : franges, villes isolées et communes rurales ; banlieues : banlieue intérieure et banlieue extérieure)

2. Évolution en points de la part des catégories socioprofessionnelles entre 1990 et 1999

	Paris	petite couronne	grande couronne
cadres	+1	0	-1
Professions intermédiaires	0	-1	+1
employés	-3	+1	+2
ouvriers	-2	-2	+4
Retraités toutes catégories	-4	-1	+5

D'après données Atlas des Franciliens, IAUFRIF

3. Vitesses pratiquées (km/h) par les navetteurs franciliens selon la distance de leur domicile au centre de l'agglomération en 1994

Distance au centre	0-9 km	10-19 km	20-29 km	30-39 km	40-49 km	50-59 km
cadres	17	22	26	31	35	35
employés	15	20	25	30	34	35
ouvriers	16	20	25	29	33	34

D'après l'Egr de 1994.

Les vitesses dépendent de la localisation des emplois par rapport aux domiciles.

4. Répartition géographique (en %) de la construction de logements et de locaux d'activité de 1990 à 2004

	logements 1990 à 1999	logements 2000 à 2004	locaux 1990 à 1999	locaux 2000 à 2004
Paris	14 %	10 %	15 %	11 %
banlieue intérieure	37 %	51 %	35 %	34 %
banlieue extérieure	23 %	18 %	20 %	20 %
franges	11 %	7 %	10 %	14 %
villes nouvelles	15 %	14 %	20 %	21 %
total	100 %	100 %	100 %	100 %

D'après le fichier des permis de construire

Et il faut argumenter durement pour soutenir le point de vue d'un certain succès des orientations du schéma de 1965, tout particulièrement en ce qui concerne les cinq villes nouvelles de la région. Pour apprécier les questions d'aujourd'hui, on n'échappera pas au rappel rapide de quelques données simples mais fondamentales et impossibles à balayer de notre point de vue.

Ce rapide rappel, destiné à être rapproché des grandes orientations du SDRIF de 2007 révèle, comme on l'a dit, la permanence de la question de la structuration géographique, dans un contexte profondément transformé tant par les principes de ce que l'on appelle désormais la gouvernance que par des arguments inédits qui donnent une nouvelle légitimité à l'impératif de cohérence territoriale ; un impératif dont les mots de passe sont « compacité et mixités », ou encore « centralités et accessibilité ». Voici ce que disait en 1984 Michel Piquard, membre de l'équipe de Paul Delouvrier, revenant sur les intentions du schéma de 1965 : « la réflexion sur le spectacle de la banlieue a été quelque chose de très important. Nous avons voulu à la fois faire de la continuité et faire de l'anti-banlieue, quelque chose qui ne soit pas ce tissu indifférencié dans lequel les gens sont contraints, ou d'avoir des services de proximité d'un niveau extrêmement bas, ou d'avoir des transports très compliqués pour aller dans le centre de Paris. »²

Bilan : entre 1975 et 1990, les villes nouvelles fixent 44 % du solde démographique et 56 % du solde d'emplois de la seule périphérie, celle-là même dont il faut assurer la structuration géographique pour réduire et contrôler sa dilution, dans un contexte de transfusion entre le centre de l'agglomération et sa couronne. Cela signifie que les franges diffuses de l'agglomération, les centres urbains isolés et l'espace rural, c'est-à-dire les lieux privilégiés de l'étalement urbain (plus de 900 communes), font seulement part égale avec les cinq villes nouvelles (une soixantaine de communes). Mais entre 1990 et 1999, l'étalement l'emporte sur la polarisation par les villes nouvelles : la part du diffus dans le solde de la périphérie monte à 67 % de la population (+ 11 points) et à 52 % des emplois (+ 8 points). Mais le rapport emplois/habitants, (indication certes rudimentaire puisqu'elle ne dit rien de la proximité réelle entre résidence et lieux de travail), s'y maintient en l'état entre 1982 et 1999 (et se dégrade à Paris), alors qu'il s'accroît de plus de 30 % dans les villes nouvelles. (cf. tableau 1)

Le malthusianisme des populations dispersées

C'est à partir du milieu des années quatre-vingt que le cap est perdu au profit d'une pluie intense de petites initiatives locales en périphérie, exploitant sans vision

d'ensemble les gains d'accessibilité octroyés par le maillage des autoroutes et le prolongement des dessertes ferroviaires de banlieue, l'affaïssement du prix équivalent-travail du carburant et les possibilités offertes par la décentralisation politique en matière d'urbanisme (chacun chez soi, chacun pour soi).

Durant cette période, la ségrégation sociale s'accroît, y compris dans le mouvement généralisé de périurbanisation³ et la géographie de la résidence se dissocie de celle de l'emploi. Mais les réseaux de transport compensent en grande partie cette distanciation, autorisant aux classes moyennes la conquête du sol périurbain, aux marges de la zone de hautes pressions foncières, sans remettre fondamentalement en cause les budgets-temps de transport. Les conditions de transport, servies par une efficace politique d'infrastructures, absorbent en quelque sorte les effets de la fragmentation spatiale de l'aire urbanisée, repoussant à plus tard, peut-être à jamais, la nécessité d'une politique de maîtrise foncière. Plus tard, c'est maintenant. Mais le processus de la décision publique a changé entre-temps.

Le malthusianisme des populations dispersées et de leurs édiles a fait obstacle à la construction de masse. (cf. tableau 2 et 3)

Le résultat est connu : insuffisance de création de logements, au point que le futur SDRIF fixe un volume à construire de 60 000 logements par an pendant 25 ans, soit 1,5 million de logements dont il faut évidemment dire où ils doivent être construits, en conformité avec des impératifs nés de problèmes d'un nouvel ordre qui ont fini par s'imposer à la conscience au cours de la dernière décennie : incertitude avérée sur le maintien dans la longue durée d'un prix peu élevé de l'énergie, décisions politiques peu réversibles relatives au réchauffement climatique, difficultés budgétaires de la puissance publique à financer de nouveaux réseaux lourds, problèmes auxquels s'ajoutent les effets sociaux destructeurs de la ségrégation des populations dans l'espace régional. Et redisons-le, le tout dans un refus général latent (et parfois vertement explicite) de la mixité sociale et de la densification du bâti, partagé équitablement par les populations rési-

dantes et les conseils municipaux, notamment partout où existent des occasions de bâtir conformes aux objectifs énoncés de compacité et d'accessibilité.

Mais ce n'est pas tout. Dans la zone urbanisée en continu, là où le principe de renouvellement urbain, par recyclage de sols industriels abandonnés ou par « reprise d'urbanisme en sous-œuvre » dans des quartiers anciens à très faible densité, la reconquête a déjà commencé. Elle étend la zone de haute intensité parisienne à une couronne de communes dont les réseaux de transport et parfois les niveaux d'équipement sont restés très en retrait des besoins qui ont émergé. La gouvernance territoriale y demeure très cloisonnée, source de redondances, et la congestion des réseaux porte atteinte à son fonctionnement économique. L'élargissement de l'horizon politique central est

“ Il est devenu difficile de ne pas admettre que la question énergétique (prix de la ressource, évitement de l'effet de serre) finira par remettre en cause le principe de dilatation spatiale de l'aire urbanisée. Comment accueillir alors la large base des classes moyennes dans un tissu densifié, si la densification produit son inévitable effet dans les conditions économiques en vigueur, c'est-à-dire la hausse du prix du sol là où l'on pourra s'installer? ”

certes engagé, mais il demeure à la traîne du processus de réinvestissement démographique et économique de la première banlieue. La micropolarisation de l'emploi qui est à l'œuvre au sein de cette première banlieue engendre une demande d'accessibilité hors de portée des budgets publics courants. Les projets d'extension du maillage de type parisien à cette couronne (prolongements de lignes radiales, rocade) relèvent d'un réveil tardif, et il ne s'agit encore que de projets dont le financement, excluant jusqu'à présent la contribution des bénéficiaires des gains d'accessibilité, reste problématique. (cf. tableau 4)

Le rappel même simpliste de ces tendances et des problèmes d'aménagement qu'elles soulèvent est nécessaire, pour apprécier la hauteur des principes d'aménagement retenus par le projet de SDRIF. Par rapport aux méthodes lourdes déployées par le SOAU de 1965, chargé en quelque sorte

du gros œuvre, le projet de 2007 introduit dans l'aménagement régional ce que l'on pourrait qualifier d'*esprit de finesse*: valorisation systématique des lieux vides ou recyclables, commune à commune, pour économiser l'espace et rejoindre les plaques urbanisées de proche en proche, assurant ainsi la continuité de la nappe urbaine, sa compacité aussi, qui passe probablement par une densité minimale du bâti, un « ni trop ni trop peu » apte à éviter le rejet des habitants et des élus. Plus loin de la zone continue, mais en son sein aussi, concentration de logements, d'activités et d'équipements autour des points d'entrée dans les réseaux de transport collectif, moyennant des pointements de densité supérieure en ces lieux de haute accessibilité, plus peuplés de résidents et d'actifs, bien servis en commerces et bien reliés à d'autres pôles.

La question à laquelle on ne peut échapper nous vient de l'écart que l'on pressent entre les énormes besoins en logements et la délicatesse de l'intervention sur le tissu urbain, entre d'une part le maintien toujours élevé de l'accessibilité générale au service de la qualité de la vie urbaine (se déplacer dans des conditions acceptables pour aller travailler doit demeurer un objectif majeur de la politique d'aménagement) et de l'attractivité économique de l'aire métropolitaine à des échelles qui dépassent la région, et d'autre part l'appel de budget que cela représente, entre la cohérence régionale du projet et la multitude de centres de décision locaux peu porteurs d'une *vision à l'échelle* et tout au perfectionnement des formes participatives de la vie de proximité.

Il est devenu difficile de ne pas admettre que la question énergétique (prix de la ressource, évitement de l'effet de serre) finira par remettre en cause le principe de dilatation spatiale de l'aire urbanisée, lorsque tous les expédients auront été utilisés pour échapper à cette remise en cause. Comment accueillir alors la large base des classes moyennes dans un tissu densifié, même si peu que ce soit, si la densification produit son inévitable effet dans les conditions économiques en vigueur, c'est-à-dire la hausse du prix du sol là où l'on pourra s'installer? La dimension économique et politique d'une alternative massive à la dispersion a-t-elle été reconnue à sa juste hauteur?

Bref, on chemine pour finir vers une idée pas très à la mode: une nouvelle configuration problématique, due d'un côté à l'insouciance de la planification publique durant deux décennies, elle-même résultante de l'obsession de renforcer les pouvoirs locaux contre l'État, et de l'autre côté à l'irruption de facteurs externes, le climat et le pétrole, semble requérir un *deuxième âge du gros œuvre*. Mais il faut aussi un porteur puissant à l'échelle du projet, la région quand elle le pourra, et l'État, encore, d'ici là, le temps que la gouvernance composite des territoires trouve les bons points de calage entre le local, le régional et l'ailleurs. Pour l'État, penser désormais le gros œuvre avec finesse, et le faire partager, là réside précisément son défi propre...

F.B.

1. Par exemple: *Urbanisme*, n°29 hors série, novembre 2006: « SDRIF, défis, planification, identité ».

2. Dans: *L'aménagement de la région parisienne, le témoignage de Paul Delouvrier*, Institut Paul Delouvrier et Programme d'histoire et d'évaluation des villes nouvelles françaises, Presses des Ponts et Chaussées, 2003.

3. On peut se reporter à: *Mobilités résidentielles, navettes et recomposition des systèmes résidentiels en région parisienne*, M. Berger et J. Brun, PUCA-recherche, 2006

Les non-choix du SDRIF en font un catalogue, mais pas un projet stratégique

La complexité institutionnelle, politique et urbaine de la région Île-de-France a pesé lourdement sur la conception du SDRIF. Celui-ci, estime François Ascher, additionne les bonnes intentions, même lorsqu'elles sont contradictoires, les revendications des diverses collectivités, les soucis des différents acteurs et groupes de pression. Il ne hiérarchise pas les objectifs et n'établit pas véritablement de priorités. Les débats qui ont accompagné sa conception n'ont pourtant pas été sans intérêt du point de vue de l'animation de la vie collective régionale, mais ont-ils porté sur les enjeux stratégiques de la région ? Ce schéma peut-il dans ce contexte devenir un instrument pour arbitrer entre les diverses possibilités et demandes, pour aider la région à être concurrentielle par rapport aux autres mégapoles européennes, pour lutter contre les inégalités socio-spatiales, pour répondre aux exigences environnementales ?

Le projet de schéma directeur de la région Ile-de-France ne propose pas véritablement un schéma directeur. C'est une sorte de plan-catalogue, qui met en évidence beaucoup de besoins, qui propose de multiples solutions, mais qui ne hiérarchise pas les urgences, qui n'arbitre pas véritablement entre les diverses options, et qui ne propose pas de réelles stratégies. Son élaboration n'a pas été inutile car elle a permis à beaucoup d'acteurs très différents de s'interroger sur ce qu'ils attendaient de l'avenir de la région Ile-de-France, et parfois d'en débattre ensemble. Probablement aussi ceux qui ont participé de très près à son élaboration ont le sentiment d'avoir tranché sur de nombreuses questions, tant ils ont argumenté et contre argumenté autour de points qui leur semblaient importants. Mais pour un lecteur extérieur, le schéma directeur ne propose ni une vision d'avenir claire pour la région, ni une stratégie pour essayer de la réaliser dans les meilleures conditions.

Le précédent schéma de 1994 présentait déjà les mêmes défauts. La faute n'en incombe que très partiellement aux autorités chargées de l'élaborer. En effet, non seulement le pouvoir régional est institutionnellement limité, mais il est fondé sur une alliance politique « plurielle » et très hétérogène. Par ailleurs, il doit composer avec une quantité incroyable de pouvoirs locaux, fortement enracinés politiquement et socialement : 1280 communes, 8 départements et 94 intercommunalités à fiscalité propre. Quant à l'État, qui joue encore un petit rôle dans le processus de conception du schéma directeur, il a vu ses possibilités de réflexion stratégique limitées, tant par la situation politique — une région de gauche et un gouvernement de droite — que par l'érosion accélérée de ses compétences techniques. Mais il faut bien reconnaître aussi, au-delà de ces complications institutionnelles, que les difficultés objectives de l'exercice sont gigantesques : penser l'avenir, à moyen et long terme, d'un

territoire hétérogène et distendu, où habitent plus de dix millions de personnes, n'est pas une mince affaire, et peu de grandes agglomérations urbaines ont été capables de le faire. Et plus encore, faire partager à cette population aux intérêts immédiats souvent contradictoires, un projet commun à long terme nécessite des conditions sociopolitiques qui sont particulièrement compliquées à réunir en France aujourd'hui.

Il n'est donc pas question de donner des leçons à quiconque sur les bonnes manières de faire un schéma directeur, mais il faut insister sur quelques questions qui, certes, ne sont pas absentes du projet actuel, mais qui auraient mérité davantage de développements ou des réponses différentes. Le plus simple pour les exposer est de reprendre le fameux triptyque du développement durable : il s'agit pour le schéma directeur de la région Ile-de-France d'assurer le développement économique, l'équité sociale et la protection des patrimoines naturels et culturels.

Quelle stratégie de développement économique ?

S'agissant du développement économique, il est clair que le premier enjeu est celui de la compétition entre la région Ile-de-France et les autres grandes mégapoles. L'Ile de France a des avantages compétitifs pour un certain nombre d'activités par rapport aux métropoles moyennes qu'il lui faut préserver. Mais dans une économie largement ouverte comme la nôtre, il lui faut par ailleurs s'assurer d'avantages compétitifs dans la concurrence avec les autres mégapoles. Or, aujourd'hui, la première ressource urbaine du point de vue du développement économique est la présence ou la capacité à attirer des travailleurs hautement qualifiés. Et l'on n'accorde probablement pas suffisamment d'importance à cet enjeu dans le projet de schéma. En

par
FRANÇOIS ASCHER,
professeur à l'Institut
français d'urbanisme
(Université de Paris VIII)

effet, d'une part, les ménages des couches moyennes qualifiées avec enfants tendent à quitter la région pour des métropoles de province où elles trouvent de meilleures conditions de vie. D'autre part, la région peine de plus en plus à attirer des couches hautement qualifiées qui constituent cette « classe créative » qui est un des principaux leviers du développement des villes compétitives aujourd'hui à l'échelle mondiale. Paris et sa région apparaissent de fait de plus en plus « ringardes » pour beaucoup de jeunes par rapport à d'autres métropoles européennes (Londres notamment, mais aussi Barcelone, Milan et quelques autres), tandis que les universités franciliennes brillent peu à l'échelle internationale. Paris semble vivre sur ses acquis et être en train de passer à côté de mutations sociétales profondes.

Pour le dire autrement et de façon un peu provocatrice, si la région veut d'une part garder ses couches moyennes, il faut qu'elle soit capable de produire de l'habitat individuel de haute qualité, pas trop cher et environnementalement correct. Proposer à ces ménages un habitat plus dense est un contresens. Espérer que de nouvelles typologies architecturales de logements semi-collectifs et des projets urbanistiques

fondés sur ces circulations piétonnières vont les dissuader de rêver d'une maison avec jardin et vue sur la campagne est une illusion pédagogique dont malheureusement un certain type d'urbanisme n'arrive pas à se défaire. Certes, réaliser des expériences exemplaires de haute qualité pourra peut-être convaincre un petit segment de marché d'arbitrer pour une localisation plus centrale et un habitat plus dense. Mais cela n'est pas à l'échelle des enjeux que représentent pour la région ces couches moyennes jeunes et avec enfants. On peut refuser de croire ce que toutes les enquêtes nous disent à propos des désirs et des imaginaires d'habitat des Français, qui plébiscitent à 80 % les différents types de maisons individuelles¹. On peut considérer qu'il s'agit là d'études de *marketing* et que la responsabilité des urbanistes n'est pas de répondre aux demandes, mais de les changer. Mais dans une société démocratique, et dans un contexte de décentralisation accentuée, il est probable que cet urba-

nisme militant se révélera de moins en moins efficace.

D'autre part, si Paris veut attirer des jeunes hautement qualifiés, il faut essayer de favoriser le développement d'un cadre urbain qui les séduise, qui corresponde à leurs modes de vie. Il faut donc probablement admettre une ambiance urbaine un peu plus trépidante dans un certain nombre de quartiers. Il faut que Paris reste un lieu d'agitation, de rencontres, d'accueil

de marginalités créatrices. Il faut que le cœur de l'agglomération continue de créer les conditions de la sérendipité, c'est-à-dire de cette capacité à trouver ce qu'on ne cherche pas et qui est une qualité urbaine aujourd'hui économiquement, scientifiquement et culturellement plus nécessaire que jamais. Or si Michel Deguy exagère un peu lorsqu'il écrit que « Paris n'est plus une très grande ville: c'est une agréable cité, qui ressemble à un gros bourg paisible »², il pointe toutefois un véritable enjeu: le cœur de l'agglomération, qui profite d'une quantité extraordinaire d'équipements et d'infrastructures, est aujourd'hui de plus en plus soumis aux exigences des riverains de ses rues, de ses avenues et de ses places. Certes, il faut améliorer la vie quotidienne des résidents parisiens. Mais le débat lors des concours pour l'aménagement des Halles a témoigné de façon exemplaire du poids excessif qu'ont pris les revendications de quelques milliers d'habitant d'un quartier alors que ce lieu est fréquenté par des millions de personnes. Certes, il ne faut pas négliger les intérêts des habitants des quartiers centraux de Paris, mais il faut insister sur le fait que ces quartiers ne leur appartiennent pas et que l'avenir de la région dépend en partie de leur vitalité économique et culturelle.

Quelle stratégie d'équité sociale ?

S'agissant des enjeux sociaux, le schéma directeur met bien en évidence les graves problèmes qui se posent dans la région, mais n'aborde pas la question de la lutte contre la ségrégation à son échelle métropolitaine. Certes, il faut continuer d'agir dans les quartiers d'habitat social pour y améliorer les conditions de vie, mais il faut surtout aider les populations qui y résident à en sortir. Continuer d'essayer d'apporter les emplois, les écoles, voire les nouveaux logements dans ces quartiers ne fait que renouveler les formes de la ghettoïsation. Il faut au contraire aider à en sortir les populations qui sont aujourd'hui piégées dans ces quartiers et qui sont prêtes à aller autre part, pour travailler, étudier, ou résider ? Cela met l'accent sur la thématique de la mobilité. La dite « politique de la ville » devrait beaucoup plus viser à aider les enfants de ces quartiers à aller étudier ailleurs, les jeunes à se déplacer dans la région pour trouver du travail, les familles à déménager quand elles le souhaitent. Or la conception de la politique du logement comme celle du transport n'inscrivent pas cela comme de véritables priorités. L'enjeu devrait être moins de reloger sur place des habitants que d'aider à l'employabilité et à l'intégration métropolitaine de ces populations. Cela suppose une réflexion spécifique sur leurs moyens de déplacement. Il n'est pas évident que la réalisation d'infrastructures de transport tangentielles lourdes soit de ce point de vue la plus appropriée.

Il faut aussi empêcher que Paris et la zone centrale de la région ne continuent d'évacuer leurs populations les plus pauvres et les jeunes ménages aux revenus

“ Aujourd'hui, la première ressource urbaine, du point de vue du développement économique, est la présence ou la capacité à attirer des travailleurs hautement qualifiés. On n'accorde probablement pas suffisamment d'importance à cet enjeu dans le projet de schéma, alors qu'il s'agit de l'un des principaux leviers du développement des villes compétitives à l'échelle mondiale... ”

modestes. Il faut donc y construire beaucoup plus de logements que ce que l'on fait actuellement. Les possibilités foncières et urbanistiques existent, notamment par la construction d'immeubles de grande hauteur à quelques portes de Paris. La qualité de ces localisations et leur excellente desserte, ajoutée à une haute qualité architecturale permettrait d'y promouvoir une réelle mixité sociale et fonctionnelle.

Mais ces enjeux sociaux débordent évidemment du niveau des collectivités locales. Les élus de celles-ci étant soumis à la sanction électorale d'une partie de leurs habitants — celle qui a le droit de vote — trop peu d'entre eux sont vraiment favorables à des politiques de mutation des territoires. Quant aux intercommunalités, qui finissent par se développer un peu dans l'Ile-de-France, elles ne sont, pour la plupart, pas beaucoup plus à même de mener des politiques plus volontaristes en matière de logement social, d'autant que leurs responsables restent élus au niveau communal.

Quelle stratégie environnementale ?

S'agissant des enjeux environnementaux, le schéma directeur est plein de bonne volonté, mais ses propositions risquent de ne pas être toujours efficaces. Il s'agit en effet, si l'on se place réellement dans la perspective du développement durable, d'élaborer des politiques urbaines construites sur des compromis entre les exigences environnementales, économiques et sociales. En revanche, juxtaposer des rationalités différentes et espérer qu'elles convergeront risque d'être peu opératoire. On peut certes espérer qu'un cadre environnementalement correct sera dans les années à venir plus attractif et sera en même temps porteur d'activités économiques liées aux économies d'énergie et la lutte contre l'effet de serre. Mais pour l'heure, ce n'est pas vraiment le cas et il faut faire attention à ce que les mesures « écologiques » ne pénalisent pas les populations modestes et n'hypothèquent pas le développement économique. N'oublions pas que ce sont les populations modestes qui habitent et travaillent en périphérie, et qui sont les plus dépendantes de l'automobile, et que le dynamisme économique de la partie centrale de l'Ile-de-France est un élément décisif du développement de toute la région. Son accessibilité ne doit pas être négligée, même si la croissance des déplacements de banlieues à banlieues doit être améliorée, voire favorisée.

Une politique environnementale efficace doit donc être fondée sur des analyses scientifiques sérieuses et sur un réalisme opérationnel. Il faut s'attaquer prioritairement aux déplacements qui produisent le plus de gaz à effets de serre et où des solutions alternatives sont possibles. Pour cela, il faut raisonner plus en termes de passagers-kilomètres que de nombres de déplacements. La portée de la bicyclette et celle de l'automobile ou du RER n'ont évidemment aucune mesure.

Il faut également prendre en compte la manière dont les individus arbitrent entre les différents moyens de transport. Les études ont montré que les reports modaux en banlieue, et en particulier le passage de l'automobile aux transports collectifs, sont assez faibles même quand les transports collectifs sont fortement améliorés et rendus moins chers. En effet, le temps de transport, son confort, sa sécurité sont évidemment des éléments importants dans les choix individuels, et ils ont été trop négligés dans le Pou de la région et dans celui de Paris plus récemment. L'intermodalité apparaît également comme une solution efficace, mais la politique de construction de parcs de stationnement relais dans la région est quasi inexistante. À la différence de bien des villes en France et à l'étranger, on projette ainsi de nouvelles lignes de transports collectifs, de tramways notamment, sans programmer ce type d'équipement qui très efficaces parce que jouant sur l'intermodalité. De fait, les communes n'en veulent souvent pas car elles ne souhaitent pas « stériliser » des zones bien desservies pour accueillir les véhicules de gens qui « n'habitent même pas la commune ».

L'intermodalité passe aussi par la possibilité de prendre le RER, le métro voire le bus avec son vélo. Et ce type de projet participe aussi à des stratégies d'aménagement métropolitain et d'articulation entre les différentes échelles de la vie urbaine.

Par ailleurs, il faut mettre en œuvre de façon plus générale une très vigoureuse politique d'infrastructures et cela suppose d'énormes investissements

publics. Certes, l'État pourrait faire un effort plus grand pour aider à leur financement; mais même un gouvernement mieux disposé à l'égard de la région ne pourra apporter les sommes qui seront nécessaires. Il faut donc les trouver ailleurs. Cela suppose de réformer profondément le mode d'organisation, le financement et les tarifications des transports dans la région. De plus, la tarification est aussi un puissant moyen d'action structurelle. Et aujourd'hui, le système de la contribution patronale a atteint à ses limites et se révèle anti-écologique car les prélèvements qu'il opère sont indépendants de la longueur et de la nature des déplacements engendrés par les activités. Enfin, le zonage de la « carte orange » est aussi profondément injuste et peu stimulant du point de vue environnemental.

Quelle stratégie spatiale ?

Ces remarques faites, il faut en venir aux options spécifiquement spatiales du schéma directeur. La problématique qui y est développée et le recours à la notion de faisceaux ne me semblent pas particulièrement clairs, ni vraiment en rapport avec une stratégie d'ensemble. Certes, toutes les mégapoles sont aujourd'hui confrontées à des enjeux spatiaux complexes. Mais partout, il s'agit d'articuler trois « métriques » différentes.

- Il y a en premier lieu l'enjeu de la proximité. Celui-ci est relativement bien pris en compte dans la région Ile-de-France en raison du poids des communes et des logiques de riverains qui avec la décentralisation sont aujourd'hui de plus en plus puissantes. Il s'agit d'aménager les quartiers de façon à améliorer ce qui dans la vie quotidienne se passe à cette échelle. Les communes n'ont d'ailleurs pas attendu le schéma directeur pour s'occuper de cette échelle et de fait on assiste à un curieux renversement, le schéma directeur essayant de rendre compatibles des Plu alors que théoriquement ceux-ci devraient être conformes à un schéma d'ensemble.

- Il y a en second lieu l'enjeu de l'échelle régionale. La force et l'attractivité de la région, c'est en effet le potentiel varié qu'elle offre pour l'habitat, le travail, la culture, les loisirs, l'éducation, les sports etc. La région francilienne n'est en effet ni une addition de communes, ni une grosse métropole: c'est une mégapole, et c'est cette taille et cette variété qui font ses performances et lui donnent ses qualités. Cette échelle nécessite plus et mieux que ce qui est prévu dans le schéma directeur. Il faut améliorer le fonctionnement d'ensemble de cette région urbaine, rendre sa traversée possible de part en part, jour et nuit, par les habitants comme par les acteurs économiques. De fait, le développement des services, l'externalisation de nombreuses tâches, les livraisons à domicile, font aujourd'hui de la logistique un des enjeux urbains majeurs. Cette échelle mégapolitaine est aussi celle des centralités spécialisées, qui rendent la mégapole particuliè-

rement compétitive par rapport à des villes de tailles plus modestes. L'accessibilité mégapolitaine des centralités spécialisées est donc stratégique.

- Enfin, en troisième lieu, il y a l'échelle urbaine intermédiaire, celle qui correspond aux grands équipements publics et privés qui existent en assez grand nombre dans la mégapole et qui doivent la mailler à une échelle supracommunale. C'est à cette échelle que doivent être organisées les diverses centralités « généralistes », qui mêlent autant que possible des fonctions diverses, commerciales, éducatives, culturelles, sanitaires etc.

Ces trois échelles, ces trois métriques écrit Jacques Lévy, renvoient à des types de pouvoirs locaux distincts, à des types d'équipements et dans une certaine mesure, à des priorités différentes en matière de transports. Le schéma directeur aurait gagné à les prendre en compte de façon plus explicite, en classant les priorités pour chacune d'entre elles. De même, le schéma directeur serait plus convaincant s'il faisait des choix clairs sur la ou les manières d'articuler ces différentes échelles. Il ne suffit pas en effet de parler de polynucléarité, mais il faut expliciter les manières dont on va précisément polariser des activités et articuler ces polarités de tailles et de natures différentes. Peut-on ainsi à la fois fermer de fait la zone centrale à la façon londonienne (même si c'est sans péage), développer une centralité périphérique sur le modèle de Tokyo (tout le long du périphérique), conforter les logiques départementales en pétales sur le modèle de Madrid Sur, renforcer les grands pôles à vocation internationale existants tout en rééquilibrant la région à l'Est, conforter de fait les lignes de structuration héritées de la politique des villes nouvelles tout en rangeant tout cela dans des « faisceaux », « assemblages de choses semblables, de forme allongée, liées ensemble » (selon le Robert) dont on peine à trouver une trace dans l'espace et dont on voit mal sur quelles logiques et sur quels acteurs ils pourraient s'appuyer? Peut-on à la fois, comme l'ambitionne le schéma, « articuler compacité, densité, cohérence, mixité et proximité », dans une région dilatée et hétérogène, dans laquelle les modes de vie et les attentes des habitants sont diversifiés? Peut-on « rendre le cœur d'agglomération plus accessible », « densifier tout en « renforçant la place de la nature dans la ville »?

Décidément, on trouve tout dans ce schéma directeur et c'est bien finalement ce qui constitue sa principale faiblesse...

F.A.

1. TNS-SOFRES, *Les Français et leur habitat. Perception de la densité et des formes d'habitat*. Étude réalisée du 10 au 12 janvier 2007 en face à face auprès d'un échantillon de 1000 personnes représentatif de la population française âgée de 18 ans et plus. Méthode des quotas (sexe, âge, profession du chef de ménage) avec stratification géographique. (http://www.tns-sofres.com/etudes/pol/150207_ville.htm)

2. « La destruction de Paris », par Michel Deguy, *Libération*, mercredi 24 janvier 2007

Le dessous des cartes du SDRIF

La première version du projet de SDRIF, rédigée en novembre 2006, met l'accent sur trois grands défis pour la région Ile-de-France : lutter contre les inégalités internes, faire face aux changements climatiques et mieux positionner la région dans la mondialisation. Trois défis certes majeurs, et longuement développés, mais très peu d'éléments de diagnostic socio-économique. Est réaffirmée la position « triomphante, à biens des égards, de l'Ile-de-France, comparée aux autres grandes métropoles mondiales — par exemple à travers le classement Fortune 2006 qui en fait le deuxième pôle mondial d'implantation des 500 plus grandes entreprises du monde, ou le fait que l'indicateur de développement humain de l'Onu la classe également en seconde position pour la qualité de la vie, ou encore que la région soit, avec Londres, le premier pôle de recherche européen... Tout cela, et bien d'autres choses, est vrai et réjouissant. On y précise aussi que « la position de l'Ile-de-France semble s'éroder : sa croissance moyenne de 2,4 % /an (1995-2002) a été beaucoup plus faible que celles des principales métropoles américaines, européennes (Londres, 8 % ; Istanbul, 3,9 % ; Madrid, 3,7 %) ; coréennes (Busan, 7,8 % ; Séoul, 6,8 %)... » — mais, estime Laurent Davezies, sans véritablement faire mine de « soulever le capot » et d'identifier d'où proviendraient la ou les pannes. Or l'avenir souhaité de la région ne se joue-t-il pas aussi dans la façon dont on identifiera et traitera les mécanismes qui contribuent à en ralentir le développement ? Sans viser à l'exhaustivité, l'auteur décrit et analyse ici quelques-unes de ces tendances lourdes¹, et parfois ignorées, qui affectent aujourd'hui la région Ile-de-France.

Quelle que soit la source, on observe une forte pénalisation de l'emploi francilien depuis 15 ans jusqu'aujourd'hui : en termes d'emploi total (Insee), la région perd entre 1990 et 1999 de l'emploi (-35 000) quand la province en gagne (+746 000). Le décrochage francilien représente l'équivalent de 270 000 emplois (par rapport à ce qu'aurait été une croissance au même rythme que la province), pour l'essentiel dans Paris.

L'emploi en panne, le chômage en route

Là où beaucoup d'experts lisent un étalement de l'emploi entre Paris et la banlieue, il faut voir un véritable trou d'air pour l'ensemble de la région. L'emploi salarié privé, entre 1993 et 2005 progresse de 12 % contre 22 % en province. Contrairement à ce que l'on entend souvent, la période récente, d'après 2000, n'est pas marquée par un redressement de la position francilienne, au contraire, et encore moins parisienne (c'est même à une forte chute de l'emploi salarié privé que l'on assiste à Paris depuis 1999 et surtout 2002). L'emploi public ne se porte pas mieux et progresse deux fois moins vite en Ile-de-France qu'en province (respectivement + 11% et + 19% entre 1989 et 2002). En dépit d'un ralentissement démographique entre 1990 et 1999, la croissance d'individus en âge de travailler (+ 171 000 personnes de 20 à 59 ans) se heurte à la réduction de 35 000 emplois dans le même temps dans la région. Cette tension se traduit par une augmentation du nombre d'actifs (+ 136 000), une réduction légère du nombre d'actifs occupés (- 24 000)

et une explosion du nombre de chômeurs (+ 160 000). Le taux marginal de chômage de la région a donc été de 120 % (contre 36 % en province). Résultat : le taux de chômage de l'Ile-de-France converge vers le taux national.

Une jeunesse illusoire de sa population

On entend souvent dire, et le SDRIF y revient, qu'un avantage majeur de la région tient à sa jeunesse liée à son fort solde naturel : 19 % de la population française, avec 22 % des naissances pour 15 % des décès. Cette « jeunesse » tient largement au fait que la région a peu de « vieux », qui la fuient (14,6 % des plus de 60 ans français), en emportant leurs revenus... Si l'on mesure la part des moins de 20 ans dans la population de moins de 60, la position francilienne est moins flatteuse : 30,3 % contre 31,5 % en province ! Cette jeunesse initiale est également contrariée par le très fort solde migratoire négatif des jeunes : leur solde migratoire (- 184 000) est presque aussi mauvais que celui des plus de 60 ans (- 207 000). On propose un « taux grossier de natalité régionale utile » (TGNRU), qui calcule un taux de natalité net des migrations des moins de 10 ans. Il est le même que celui de la province (12 %). La « fuite » des jeunes (et de leurs jeunes parents) fait que la région a nettement moins de 10-20 ans dans sa population que la province ! Cette fuite des populations ne se fait pas par étalement vers les territoires limitrophes du Grand Bassin, 80 % du solde négatif migratoire se faisant avec le reste du pays.

par
LAURENT DAVEZIES,
professeur à l'Institut
d'urbanisme de Paris,
Université de Paris XII

Une fragmentation de la population entre des ménages plus nombreux

Une autre évolution problématique tient aux désajustements liés aux différences de rythme de croissance entre nombre d'habitants (+ 290 000 entre 1990 et 1999), nombre de ménages (+280 000) et nombre de titulaires de revenu (+ 168 000). À la différence de la province dans laquelle l'augmentation du nombre de titulaires de revenus est supérieure à celle des ménages, en Ile-de-France, avant même de parler de ménages dotés de deux titulaires, le taux marginal de couverture des ménages par des titulaires de revenu n'est que de 60 %. Mécaniquement, cela signifie plus de ménages sans revenu (du travail ou de pensions) et donc plus de pauvres. En 2004, 214 000 ménages franciliens vivent du RMI et leur nombre a augmenté beaucoup plus rapidement, depuis 2000, qu'en province.

• Une substitution actifs du public-actifs du privé

Entre 1990 et 1999, comme en Province mais plus encore en Ile-de-France, le nombre d'emplois masculins recule quand celui des femmes augmente en compensant — partiellement — les pertes masculines : - 128 000 hommes pour + 78 000 femmes. Le plus gros des pertes nettes d'emplois masculins a été le fait des industries, du commerce, de l'artisanat et de l'agriculture. Le plus gros des créations d'emplois féminins a été le fait des services et parmi eux des services publics. L'emploi public a contribué, au minimum, à la moitié des créations nettes d'emploi du pays entre 1989 et 2002, et cela plus nettement en province qu'en Ile de France.

La montée en puissance de l'emploi féminin, particulièrement dans

les services publics, a favorisé les femmes de la classe moyenne et la progression de la part de ses ménages bi-actifs. Une analyse par quintile de population de la première couronne, classée selon le niveau de revenu moyen de leur commune de résidence, rend compte, pour les cinq quintiles, du fait que plus les secteurs sociaux/spatiaux sont pauvres plus ils sont pénalisés en termes de pertes d'emploi masculin et moins ils sont bénéficiaires des gains d'emplois féminins. Ce mécanisme est à l'origine d'un creusement spectaculaire des disparités sociales entre les ménages et les communes de la région. La montée en puissance des ménages bi-actifs constitue un puissant facteur d'accélération de la ségrégation spatiale avec la fuite des bi-actifs vers des territoires résidentiels pour beaucoup de deuxième couronne). Les 500 communes d'Ile-de-France dans lesquelles la part des femmes dans la population active a le plus augmenté se trouvent en deuxième couronne !

De fortes discriminations dans l'accès à l'emploi

On ne dispose pas de statistiques ethniques permettant de mesurer les effets négatifs des phénomènes de discrimination dans l'accès à l'emploi en France ou en Ile-de-France. Cette question se pose pourtant d'autant plus que la part des emplois « exposés » au regard des consommateurs — avec la montée des services — a fortement augmenté alors que celui des emplois « protégés », derrière le mur des usines, a décliné. La superposition des géographies de la pauvreté dans la région et de celle des populations issues de l'immigration, ainsi que la montée des phénomènes de pauvreté — plus rapide en Ile-de-France qu'en province depuis une dizaine d'années — suggèrent, dans ce registre, la présence dans la région d'importants gisements de graves problèmes pour les politiques publiques...

La désorganisation du marché de l'emploi francilien

Ces dernières années, déclin socio-économique et étalement urbain se sont produits simultanément. La question est de savoir s'ils sont indépendants ou liés entre eux... L'étalement des logements et de leurs habitants a été plus fort que celui des emplois entre 1982 et 1990. Sur la période censitaire suivante, c'est l'inverse. Entre 1990 et 1999, l'essentiel des créations nettes d'emploi de la région est le fait des départements de la deuxième couronne. On entend souvent dire que le fait que les emplois « rejoignent » les actifs qui se sont portés vers des résidences périphériques est une bonne nouvelle et permet de rapprocher emplois et logements. De plus, cette évolution introduit plus « d'équité » de développement territorial entre le cœur de l'agglomération parisienne dotée d'un taux d'emploi insolent et les espaces périphériques « dortoirs ». Ces deux points de vue sont discutables. Sur « l'équité », d'abord. Si la nouvelle géographie de l'emploi est plus favorable aux espaces périphériques, c'est moins au bénéfice de leurs actifs que de leurs collectivités locales — avec notamment le reste d'effets fiscaux que l'impossible réforme de la T_p autorise. La « justice » dans le partage de l'emploi entre sous-territoires d'un même bassin d'emploi n'a aucun rapport, au mieux, avec la justice pour les populations de ces territoires. La péri-urbanisation des logements et la concentration des emplois au centre, également accessible aux actifs de tous les quadrants via des transports radiaux économiques et amicaux avec l'environnement ne pose que des problèmes de consommation d'espace. C'est le « petit enfer ». L'étalement simultané des actifs et des emplois ne garantit pas que pour un actif donné, l'emploi qui l'intéresse se localise près de chez lui. Si cet emploi se localise dans d'autres quadrants, il n'y a plus accès ou seulement, pour les plus proches, en voiture. La solution « à l'Américaine » consistant à déménager pour se rapprocher de l'emploi est exclue

“ Contrairement à ce que l'on entend souvent, la période récente, d'après 2000, n'est pas marquée par un redressement de la position francilienne, au contraire, et encore moins parisienne (c'est même à une forte chute de l'emploi salarié privé que l'on assiste à Paris depuis 1999 et surtout 2002). ”

du fait des « artefacts » que constituent les freins à la mobilité résidentielle que l'on soit propriétaire ou locataire social ou privé. C'est le « grand enfer ». L'Ile-de-France semble passer du petit au grand...

Le coût économique de l'étalement

Les théories actuellement dominantes éclairant les rapports entre dispositifs territoriaux et croissance sont unanimes, derrière les auteurs de la « Nouvelle Géographie Économique » à considérer que la concentration des facteurs de production constitue un facteur de succès des métropoles des pays industriels. La productivité (valeur ajoutée par unité de production) dépend de la présence et de l'accessibilité d'un grand nombre de ressources diversifiées dont ont besoin les firmes. Plusieurs auteurs² ont analysé de façon intéressante le redéploiement actuel de l'activité sur le territoire régional, mais sans en tirer de conclusion particulière sur ses implications sur l'efficacité économique de la région. Les chercheurs de l'Institut d'urbanisme de Paris (université Paris XII) ont essayé d'apporter des éléments de réponse à cette question.

On sait que plus les marchés, à commencer par celui du travail, sont grands, denses et accessibles, mieux ils fonctionnent. Le modèle Prud'homme & Chang-Lee³ a permis de mettre en lumière la taille effective du marché de l'emploi (TEME) qui est une mesure de l'emploi accessible en un temps donné aux actifs d'une ville. Cette TEME dépend de trois facteurs : la taille, la densité et la vitesse moyenne des déplacements. De cette TEME dépendent la productivité et le niveau du PIB de la ville. Les travaux ultérieurs menés par Wenglenski et Orfeuill⁴ ont permis de mesurer la dégradation de la TEME de l'Ile-de-France entre 1990 et 1999 : l'étalement des emplois s'est accompagné d'une réduction des vitesses routières de l'ordre de 8 %. L'auteur de cet article a intégré ces dernières données au modèle Prud'homme-Chang Lee, en considérant que la TEME francilienne s'est réduite de 5 % entre 1990 et 1999. Il résulte de ces calculs une perte annuelle de PIB de l'ordre de 4 milliards d'euros (en gros l'équivalent du budget du conseil régional...) liée à la montée des dysfonctionnements du marché de l'emploi combinant étalement, changements modaux et ralentissement des déplacements.

Le coût social de l'étalement

Wenglenski (2006) le mesure précisément : l'étalement des emplois et des actifs en Ile-de-France est surtout le fait des employés et ouvriers. Les cadres restent au cœur de l'agglomération. S'il y a nette dégradation des conditions d'accès aux emplois, c'est surtout au détriment des premiers. De façon générale, on assiste à une réduction des échanges domicile-travail entre la banlieue et Paris et à une forte augmentation des déplacements concentriques entre zones de banlieue, orthogonalement aux grands axes de transport. Le nombre des Parisiens travaillant à Paris se réduit quand celui des

Parisiens allant travailler en banlieue augmente. Mais ce n'est pas vrai pour tout le monde. Dans une analyse par quintile, on observe que les actifs des zones les plus riches de banlieue sont plus nombreux à aller travailler à Paris — en bénéficiant des infrastructures de transport abondantes — alors que ceux du quintile le plus pauvre se sont réduits. L'étalement de l'emploi et l'effondrement de l'économie parisienne se traduisent par une augmentation de l'aire géographique périphérique d'emploi des quintiles les plus défavorisés et par son maintien pour les plus favorisés. Ce sont donc les actifs les plus vulnérables qui voient le plus augmenter la distance à leur emploi, et cela dans des espaces mal desservis par les transports collectifs.

- *Des déplacements domicile-travail moins nombreux... mais plus souvent en automobile*

Le déplacement des emplois se traduit par un changement modal au profit de l'automobile. Alors que le nombre de déplacements domicile-travail (aller-

retour) s'est réduit de 67 000 entre 1990 et 1999, du fait de la crise francilienne de l'emploi, le nombre de ceux effectués en voiture a augmenté (de l'ordre de 14 000). À Paris, on peut mesurer que le nombre de déplacements domicile-travail concernant un emploi parisien s'est réduit de 24 700 déplacements alors que le nombre de parisiens allant travailler en banlieue en voiture a augmenté de 23 500... dans un contexte de réduction de l'emploi francilien de l'ordre, au minimum, de 160 000 sur la période! L'essentiel de l'augmentation des déplacements domicile-travail en voiture est le fait de la deuxième couronne, avec de l'ordre de + 87 000 déplacements supplémentaires

- *La fracture automobile*

L'Ile-de-France, traditionnellement faible consommatrice de combustibles fossiles commence à rattraper son retard: pour une augmentation de 3 % de sa population, le nombre d'automobiles en Ile-de-France progresse de 12 % entre 1990 et 1999. D'équipement du ménage, l'automobile tend à devenir un équipement de la personne et particulièrement en banlieue (les Parisiens voient leur nombre de voitures se réduire légèrement): 67 % de la variation du nombre de véhicules de la région sont des deuxièmes voitures (la « voiture de madame »). À la montée et la périurbanisation des ménages bi-actifs correspond une montée des ménages bi-motorisés. Si les plus aisés des ménages franciliens restent vivre et travailler au cœur de l'agglomération en bénéficiant des infrastructures de transport public, les péri-urbains de la classe « moyenne-moyenne » sont plus dépendants de l'automobile. Les plus pauvres, quant à eux (le quintile le plus pauvre de la population communale de la première couronne), sont dans la catégorie qui a le moins progressé en termes de motorisation (alors qu'on a vu que leur aire d'emploi s'agrandissait et que leurs emplois parisiens se réduisaient) et subissent, par rapport aux autres quintiles, une aggravation de l'inégalité de taux de motorisation en leur défaveur.

- « *Paris et le désert français* »

On observe en France, comme dans quelques autres pays mais peut-être plus fortement encore, une désaffection générale vis-à-vis de sa capitale. Moteur de la croissance nationale, première pompe à redistribuer le revenu vers les autres territoires, l'Ile-de-France reste pourtant, aux yeux de la plupart des acteurs publics, toutes tendances confondues, une sorte de système parasitaire et pantagruélique vis-à-vis d'une province qui resterait pénalisée. *Paris et le désert français* semble rester le livre de chevet de beaucoup des dirigeants de ce pays, qui entendent, par des politiques d'aménagement du territoire, opérer un « rééquilibrage » en sa défaveur.

La « régionalisation de la recherche »

Une des politiques les plus réussies, et encore en cours, de rééquilibrage entre l'Ile-de-France et la province est celle de la « régionalisation de la recherche ». On souhaite à d'autres politiques publiques, comme celles concernant l'endettement de la France ou les quartiers dits de la politique de la ville, un même succès. Des années 1980 à aujourd'hui, comme l'ont souligné plusieurs études de l'IAURIF, le poids de la recherche publique en Ile-de-France passe de l'ordre de 55 % des moyens nationaux à moins de 40 %. La recherche privée décline aussi, en termes relatifs vis-à-vis de la province, mais se maintient plus près des 50 %. Alors que la recherche constituerait le premier facteur de compétitivité du pays et que l'on sait que l'effort, en part du P18, y est encore faible, le fait que l'Ile-de-France soit légèrement au-dessus de l'effort national moyen européen est considéré comme inéquitable vis-à-vis des régions de province. Déshabiller Pierre pour habiller Paul comme on le fait suggère que tous les territoires français sont susceptibles de contribuer également et avec la même efficacité aux efforts nationaux de recherche. Sa concentration serait un obstacle plus qu'un facteur d'efficacité de la recherche. L'analyse des succès franciliens en matière de recherche (notamment mesurés par la fréquence des prix Nobel et des médailles Field) suggère pourtant que si la région doit être comparée, à cet égard, avec d'autres, ce n'est ni avec les autres régions françaises ou des pays industriels mais avec Boston et San Francisco, les deux autres villes mondiales les plus spécialisées dans la matière grise.

- *L'arbitrage des migrants entre revenu nominal, parité locale de pouvoir d'achat et qualité de la vie*

L'Ile-de-France subit un phénomène nouveau et qui contredit ce que l'on connaît des flux migratoires. Tous les modèles migratoires montrent que les actifs partent toujours de territoires moins développés pour se porter vers d'autres plus développés. Ce n'est plus le cas. Le déficit migratoire francilien se creuse, et en faveur de territoires moins développés que l'Ile-de-France, par une sorte d'effet d'écho par rapport à ce que l'on connaissait dans les décennies passées. De plus, comme le montre Sophie Gonnard⁵ les régions les plus attractives pour les migrations d'actifs sont celles dans lesquelles le revenu des nouveaux arrivants progresse le moins! Il existe donc d'autres facteurs de migrations que sont le coût de la vie et la qualité environnementale, au sens large, (encore que cette qualité soit en partie incluse dans le niveau des prix). Dans un contexte dans lequel les différences interrégionales de salaires, à emploi donné, se sont réduites, et dans lequel les écarts inter-territoriaux de parité de pouvoir d'achat sont très importants (du moins peut-on le penser, en l'absence de données officielles), il est normal que les actifs non captifs d'emplois spécifiquement franciliens partent en masse

s'installer en province. On a tenté, dans le cadre de ce rapport, d'estimer un indice de pouvoir d'achat départemental (sur la base des données de loyers de biens immobiliers comparables). On voit qu'alors que les franciliens ont un indice de revenu par habitant (RdB) de 124 (pour un indice de PIB par habitant de 154), leur pouvoir d'achat est de 107 (alors que l'indice de taux d'emploi de la population francilienne est de 112!). Si l'on effectue le calcul net des effets de structure, pour un actif donné ayant le même emploi en Ile-de-France qu'ailleurs en France, son indice de pouvoir d'achat est de 95 (pour un indice de salaires de 110). Ces quelques indices PIB, RdB, pouvoir d'achat (154... 124... 112... 95) sont, réunis, une sorte de haïkou décrivant en quatre chiffres une grande part des phénomènes affectant aujourd'hui la région.

La sous-consommation et ses effets sur l'emploi francilien

La géographie de la consommation des ménages détermine largement la géographie de la création nette d'emplois « domestiques » qui, étant souvent faiblement qualifiés, sont susceptibles de réinsérer les actifs les plus vulnérables. En bref, la géographie de la consommation détermine largement, en négatif, celle de la pauvreté. Dans le cas francilien, on observe une double pénalisation: c'est l'une des régions françaises dans lesquelles le volume de revenu distribué aux ménages a le moins progressé et c'est celle dans laquelle la consommation des ménages aurait le moins progressé.

La mesure de l'impact sur l'emploi de cette double pénalisation pose des problèmes méthodologiques mal résolus dans la littérature. Une méthode peut être proposée, fondée sur l'analyse détaillée, pour chacun des 220 secteurs d'emploi salarié privé, de la corrélation entre variation du volume de revenu des ménages et variation du volume de l'emploi dans les départements français. Les 6,2 millions d'emplois qui semblent voir leur évolution la plus corrélée depuis 13 ans à celle du revenu (au total, coefficient de corrélation de 0,85) constituent sinon la totalité des emplois « domestiques » du moins une part significative (ils représentent 40 % des emplois salariés privés français en 2003).

L'estimation ainsi proposée permet de constater que ces emplois ne progressent que de 7 % en Ile-de-France entre 1993 et 2003 contre 24 % en province. Au total, on voit que l'emploi domestique francilien est doublement pénalisé: d'abord du fait de l'inflexion de la croissance de revenu qui produirait un manque à gagner de l'ordre de 120 000 emplois et ensuite du fait de la mauvaise transformation de son revenu en consommation (ou de sa faible propension à consommer localement) qui produirait un autre « manque à embaucher » de l'ordre de 105 000 emplois. Au total, ces deux déficits, pour avoir un ordre de grandeur, représentent 8 % de l'emploi salarié privé francilien en 2004! Finalement, infortunes de la vertu, l'Ile-de-France, contrairement à la province, apparaît meilleure dans la création d'emplois productifs « exportateurs » de biens et de services vers l'extérieur de la région.

que dans celle d'emplois « domestiques ». Ce sont ces derniers qui pourtant permettent de maintenir une cohésion sociale que les premiers tendent à déstabiliser... et il est donc normal que la situation sociale de l'Ile-de-France (chômage, pauvreté, ségrégations...) se soit plus rapidement dégradée ces dernières années qu'ailleurs en France (sachant que de nombreux territoires « de consommation » en province enregistraient une évolution sociale inverse !)

Le décalage PIB-revenu des ménages-consommation

Pour mieux comprendre le fonctionnement de ce modèle francilien, on peut tenter d'éclairer, avec les rares données disponibles, les mécanismes successifs de dégradation des fondamentaux, du PIB au revenu puis du revenu à la consommation. Le décalage entre le PIB et le revenu francilien tient¹ aux transferts publics liés au budget de l'État⁶ — de l'ordre de 5 % de son PIB —, par le jeu des géographies contrastées des prélèvements et des dépenses publiques. L'Ile-de-France se trouve là dans une situation proche de celle d'autres grandes métropoles occidentales, comme Londres.² Un mécanisme de même type et de même intensité joue avec le jeu des cotisations-prestations sociales. Avec 22 % des actifs français, la région ne retient que 15 % des retraités...³ un troisième mécanisme porte sur l'exportation des revenus du travail dans les activités franciliennes, du fait des 260 000 actifs de province travaillant en Ile-de-France et qui ramènent à leur région de domicile de l'ordre de 5 % des revenus du travail de l'Ile de France.⁴ On ignore le montant des revenus du capital d'activités franciliennes qui sont exportés en province et à l'étranger.

“ Ile-de-France compte plus de ménages sans revenu (du travail ou de pensions) que la province, et donc plus de pauvres. En 2004, 214 000 ménages franciliens vivent du RMI et leur nombre a augmenté beaucoup plus rapidement, depuis 2000, qu'en province. ”

La deuxième pénalisation de la région, après ce passage du PIB au revenu, tient à l'apparente sous-propension à consommer localement et à l'insuffisante transformation de son revenu en consommation locale. La publication récente de statistiques de « présence »⁷ dans les départements français permet de lever une partie du voile sur ce phénomène : les franciliens sont, en hommes-année, beaucoup plus nombreux dans l'année (2003) à se déplacer ailleurs que les touristes français et étrangers à venir en Ile-de-France. Le déficit est de l'ordre de 4 % (500 000 habitants) de la population recensée francilienne. Cela signifie que le déficit de consommation lié à cette performance déplorable en termes de « tourisme net » correspond à quelque chose comme un million d'habitants (du fait du pouvoir d'achat des mobiles double de la moyenne), soit la consommation d'aires urbaines comme Nantes ou Strasbourg ! On peut penser, une nouvelle fois, que la

panne sociale de l'Ile-de-France trouve une grande part de son origine dans cette panne de « solidarité marchande » qu'est la consommation.

Solidarité, proximité, mixité, connexité,...

Tout cela amène à rediscuter et actualiser les analyses d'auteurs comme Damette (« la ségrégation dissociée »), Sassen (« les métropoles tournant le dos au reste du pays ») ou Donzelot (« la ville à trois vitesses »). On peut avancer que la ségrégation hier associée dans l'entreprise n'est pas dissociée — entre les ménages et les activités domestiques — tant que les « gagnants » de la mondialisation consomment localement ; que la métropole francilienne met aujourd'hui en œuvre des mécanismes de solidarité de développement pour l'essentiel sur un mode — puissant, voire suicidaire ? — interrégional et moins que jamais intrarégional. La « ville à trois vitesses » de Donzelot pourrait être complétée par une quatrième : la « ville à la campagne » (les franciliens sont les champions du monde de la maison de campagne !). Finalement, là où le déficit de « mixité » est souvent présenté comme le facteur majeur de perte de solidarité dans la région, on peut penser qu'il ne fait que marquer un essai que transforme le déficit de « connexité », d'échange marchand entre « riches » et « pauvres », dans le secteur domestique.

On le voit, tous ces problèmes n'appellent pas de solution simple dans le registre des politiques publiques régionales. Parfois, certains de ces problèmes échappent même largement à des stratégies politiques connues. Pour autant, ne pouvant y trouver de réponses toutes faites, faut-il les ignorer ?

L.D.

1. Cet article résume les conclusions d'un rapport préparé pour l'Institut Caisse des Dépôts pour la Recherche et la Caisse des Dépôts.

2. Gilli Frédéric, « La région parisienne entre 1975 et 1999 : une mutation géographique et économique », *Économie et Statistiques* n°387-2006. Halbert, Ludovic, « Les métropoles, moteurs de la dématérialisation du système productif urbain français : une lecture sectorielle et fonctionnelle (1982-1999) », *Bulletin de l'Association des Géographes Français*, 3, 279-297

3. Prud'homme, R., Chang Lee, 1999, « Size, Sprawl, Speed and the Efficiency of Cities », *Urban Studies*. Vol. 36, No 11, pp. 1849-58

4. Wengliński Sandrine, (2003), *Une mesure des disparités sociales d'accessibilité au marché de l'emploi en Ile-de-France*, thèse de doctorat, IUP-Université de Paris XII - Val-de-Marne

5. Sophie Gonnard (2006), *L'inversion des flux migratoires interrégionaux : de nouveaux rapports entre migrations internes et développement territorial ?* Thèse de doctorat. CRETEIL-Institut d'urbanisme de Paris-Université Paris-Val de Marne. Polyg. 375 pages.

6. Davezies L (1999), *Économie et Prévision*, n°138-139, II/III, 1999.

7. Terrier CH (Sous la dir.), 2006, *Mobilité Touristique et population présente. Les bases de l'économie présentielle des départements*, Ministère du Tourisme. Paris 128 pages

Ile-de-France : tempéraments, classes sociales et centralité

«La division ancienne de la France en tempéraments avait ses inconvénients et ses ridicules à la Peppone et Don Camillo, ses guerres de cent ans comme celle de l'enseignement libre, mais elle empêchait que la question sociale et la question territoriale fusionnent. Or la fusion est en train de s'opérer sous nos yeux. Au lieu de la regarder en face et d'envisager les moyens de reconstruire une citoyenneté à la périphérie, nous faisons une fixation sur le problème des cités qui est pour une large part un problème du passé en voie de règlement. »

L'espace électoral français a longtemps été décrit à l'aide de deux catégories: les tempéraments et les classes sociales. Les tempéraments, nom choisi par André Siegfried dans son magnifique *Tableau politique de la France de l'Ouest*, reflètent l'histoire longue des pays français au sens de Vidal de La Blache, ces communautés relativement homogènes dont plusieurs centaines d'entre elles composent la France entière. Siegfried recourt à de nombreux facteurs pour décrire l'orientation politique des pays. Il privilégie d'abord le sol ou plutôt le sous-sol, qui se manifeste souvent par une agglomération ou une dispersion de population rurale. C'est le sens de sa célèbre formule selon laquelle le granit produit le curé et le calcaire l'instituteur. Mais il tient aussi compte du régime de propriété, remarquant que lorsque celle-ci est morcelée, l'esprit républicain est plus fort que lorsqu'elle est constituée par de grands domaines. Dans l'Anjou où de grands propriétaires possèdent presque tout le sol, le château et le clocher imposent leur opinion note le géographe, mais au sud de Nantes, dans le vignoble où la petite propriété est la règle comme dans la plupart des régions viticoles, c'est l'esprit démocratique qui l'emporte. Enfin, arrivé au nord de la Bretagne, puis parcourant le Cotentin, Siegfried croit distinguer la trace de mouvements très anciens de population, l'installation de Normands au cap de la Hougue, l'arrivée de Bretons à la suite de Nominoë au VII^e siècle, dans le Trégor et le pays de Léon, populations qui auraient transmis et conservé des types de sociabilité différents, donc des attitudes politiques particulières.

La seconde catégorie, celle des classes sociales est suffisamment connue pour qu'on ne la développe pas trop. C'était au départ une composante indispensable à la vision marxiste de la lutte des classes. À l'arrivée, elle s'est combinée avec la notion plus ancienne de métiers pour donner naissance aux catégories socio-professionnelles ou Cs utilisées et recensées par l'INSEE. Les instituts de sondage privilégient l'analyse des classes sociales car ils peuvent mesurer les opinions

par enquête simple, tandis que l'analyse des tempéraments suppose des instruments plus élaborés. Jusqu'à une époque récente les deux catégories faisaient jeu égal. D'un côté, les différences d'affiliation partisane mettaient les ouvriers à gauche et les cadres à droite, de l'autre côté, les régions de l'Ouest, l'Alsace, le sud du Massif Central, votaient à droite, le Limousin, le Sud-Ouest, le Languedoc à gauche. Les deux catégories s'ignoraient car elles n'étaient pas saisies par les mêmes instruments. Avec la carte, les géographes travaillaient sur les tempéraments, avec le sondage, les sociologues s'occupaient de classes sociales. Comment s'effectuait le croisement des deux? Une tentative d'évaluation sur les résultats des élections Législatives de 1978 donnait par exemple les proportions suivantes de votes exprimés pour le PK dans deux régions:

	Alsace	Limousin
Ouvrier	7 %	35 %
autres	2 %	22 %

Ces quelques chiffres montrent que les effets des deux catégories s'additionnaient ou se superposaient, ce qui obligeait à tenir compte des deux à la fois.

Relocalisation des classes sociales

Cette description appartient largement au passé car de nouvelles différenciations se sont développées jusqu'à exercer une influence dominante en 2002, puis au référendum sur la constitution de l'Europe en 2005 et sans doute en 2007. Les classes sociales se sont territorialisées. Auparavant, il existait des quartiers bourgeois et ouvriers dans les grandes villes. Maintenant, les ouvriers ont été repoussés des villes. Ils sont devenus les plus nombreux dans les campagnes intermédiaires. Leur répartition spatiale suit trois lignes de démarcation: ils sont rares au centre et à la première périphérie des grandes villes (la petite couronne pour Paris), ils restent peu fréquents dans le Sud-Est et au

par
HERVÉ LE BRAS,
directeur d'études
à l'EHESS, directeur
du laboratoire de
démographie historique
(CNRS-EHESS)

sud d'une ligne Dax-Chateauroux-Montpellier. Enfin ils ne se sont pas encore installés dans le rural le plus profond, plaines de la Meuse, Bretagne intérieure, Cotentin ou Nivernais. Le malaise des cités fait partie de ce mouvement général. Autrefois bastions ouvriers, elles ont été encerclées par la croissance des classes moyennes et supérieures. Elles deviennent géographiquement des sortes de kystes dans un tissu social qui leur est hétérogène. D'ailleurs, alors que la répartition spatiale des cadres et des professions libérales fait ressortir les centre-villes, celle des professions intermédiaires est au contraire beaucoup plus étendue autour des centres urbains de la première périphérie jusqu'au péri-urbain, cette zone indistincte entre ville et campagne, sans urbanisation concertée ni services publics adaptés. La relocalisation des classes sociales s'est accompagnée d'une perte de ses affiliations politiques traditionnelles. Au cours des vingt dernières années, les ouvriers dont le vote à gauche dépassait la moyenne nationale de 14 % (63 % contre 49 % aux présidentielles de 1988) ont rejoint exactement la moyenne nationale en 2002 (43 %).

“ Lorsqu'on additionne les votes tribunicien dans la région parisienne et que l'on trace la carte de leur importance au niveau communal, on est saisi par la régularité du phénomène : à partir d'un centre situé à peu près sur Neuilly où le vote tribunicien est inférieur à 20 %, ce dernier gagne progressivement en importance. Cinq kilomètres plus loin, il dépasse 25 %, puis 35 % à dix kilomètres. Il atteint 45 % dans pratiquement tout le Val d'Oise, la Seine et Marne, le sud de l'Essonne et le nord-ouest des Yvelines... ”

Dans le même temps, les tempéraments ont perdu une partie de leur influence. Certes, le pays de Léon, la Vendée, l'Alsace, l'Ouest profond, le pays basque, bastions de la religion catholique, continuent de pencher à droite, mais des régions laïques comme la Champagne ont basculé à droite et de vastes parties de la Bretagne catholique votent maintenant à gauche. Il est difficile de cerner les causes de cet affaiblissement. Les explications habituelles par la modernisation, l'influence de la télévision, les migrations interrégionales ne sont pas suffisantes et ne permettent pas de comprendre *a contrario* le maintien des tempéraments jusqu'aux années 1990. Personnellement, je relierai les deux composantes du changement. En se territorialisant, les classes sociales ont diminué l'homogénéité des pays traditionnels. Désormais de petites villes qui étaient intégrées à leur région et fonctionnaient en osmose avec elle se retrouvent souvent en opposition. On le voit clairement quand on suit le vote pour Chasse, pêche nature et tradition en 2002 (Saint Josse) ou celui pour de

Villiers en 1995 qui évitent tous deux les agglomérations alors qu'inversement (et ironiquement) le vote en faveur des candidats écologistes Mamère et Voynet et le vote en faveur du candidat des racines françaises, Chevènement, sont urbains (sauf dans une portion de l'Est, adossée à la Suisse) et banlieusards.

L'une des raisons de ces changements, tant dans la distribution spatiale des classes sociales que dans l'affaiblissement des tempéraments, tient à l'accroissement rapide de la mobilité journalière des Français (et non de leurs migrations internes dont la fréquence est stabilisée). Les enquêtes de l'Institut de recherche sur les transports (INRETS) indiquent qu'entre 1975 et 2005, le temps moyen de transport domicile-travail est resté le même, mais que la distance parcourue a doublé grâce à l'amélioration du réseau routier et à un usage plus fréquent de la voiture. Dans le même temps, la généralisation du travail féminin a grossi la proportion de couples bi-actifs pour qui la vie dans une grande agglomération permet d'envisager plus facilement des changements professionnels (en cas de migration, il faut trouver non pas un emploi mais deux emplois, ce qui peut être difficile dans une petite ville quand ces emplois sont spécialisés). La distance des déplacements de loisir et de chalandise s'est aussi accrue dans la même proportion, coupant les individus de leurs liens de voisinage. La fermeture des commerces de proximité a accentué ce mouvement non pas de déterritorialisation mais de désaffiliation locale pour reprendre le terme du sociologue Robert Castel.

Les paradoxes du vote tribunicien

Ces changements n'ont pas eu véritablement de répercussion en termes de gauche et de droite de l'échiquier politique. Une troisième dimension du vote est apparue que l'on a qualifiée de "tribunicienne", reprenant le terme employé par le politologue Georges Lavau pour caractériser l'attitude contestataire du parti communiste avant 1981. Les voix des ouvriers perdues à gauche ne sont pas allées à droite ; les voix des ruraux perdues à droite ne sont pas allées à gauche. Les unes et les autres ont préféré les extrêmes de droite et de gauche. Elles ont grossi au premier tour de 2002 les scores de Le Pen, Laguiller, Mégret, Besancenot, Gluckstein (pas beaucoup) et Saint Josse. Lorsqu'on additionne ces votes tribunicien dans la région parisienne et que l'on trace la carte de leur importance au niveau communal, on est saisi par la régularité du phénomène : à partir d'un centre situé à peu près sur Neuilly où le vote tribunicien est inférieur à 20 %, ce dernier gagne progressivement en importance. Cinq kilomètres plus loin, il dépasse 25 %, puis 35 % à dix kilomètres. Il atteint 45 % dans pratiquement tout le Val d'Oise, la Seine et Marne, le sud de l'Essonne et le nord-ouest des Yvelines. Au-delà de l'Île-de-France, il dépasse localement 50 % dans la plus grande partie de l'Oise (surtout à l'ouest), le sud de l'Aisne, le nord du Loiret, l'ouest et le nord-ouest de l'Yonne, de l'Aube et de la Marne. La perte d'intérêt pour la politique effective, celle que revendiquent en 2002 les candidats qui ont participé au gouvernement à un moment ou à un autre (les Bayrou, Chirac, Jospin, Taubira, Chevènement, Mamère, Lepage, Hue) se révèle d'une autre manière tout aussi frappante : plus on s'éloigne du centre, plus la part repré-

sentée par Jospin et Chirac dans l'ensemble des votes pour les partis de gouvernement croît, ce qui indique une myopie de plus en plus accentuée, une incapacité à distinguer des nuances au sein de la droite et la gauche. Au-delà de vingt kilomètres de Paris, on voit seulement la différence entre les deux grandes masses de gauche et de droite mais non leurs détails taubiniens ou bayrousiens. Quand on compare les scores des tribuniens de gauche et de droite en 1995 et en 2002, leur croissance suit la même géographie. Elle est d'autant plus forte que l'on s'éloigne du centre. On retrouve ces traits autour des autres métropoles régionales, mais de manière moins marquée.

Écartons rapidement quelques idées trop simples : la croissance des suffrages tribuniens serait due à celle de la proportion d'ouvriers dont on vient de voir qu'elle augmentait à mesure que l'on s'éloignait du centre ville. Cette proportion est beaucoup trop faible pour pouvoir expliquer un déplacement de 30 à 35 % des voix dans la direction des tribuniens. Serait-ce alors la présence des étrangers et des immigrés qui pousserait à bout les électeurs ? Les répartitions spatiales disent plutôt l'inverse puisque la proportion d'étrangers diminue régulièrement à mesure que l'on s'éloigne de Paris. Paradoxalement, ce sont en moyenne dans les zones où ils sont le moins présents que le vote d'extrême-droite atteint des sommets. Serait-ce le chômage ? Il est nettement plus faible en région parisienne et même particulièrement faible là où sévit le vote tribunien. S'il faut chercher une corrélation, on la trouve plus brutalement du côté des revenus des ménages : la carte du vote tribunien en région parisienne et celle du revenu moyen sont très proches. Des détails fins sont communs aux deux cartes, par exemple, en dehors de la petite couronne, l'existence de deux enclaves riches et non tribuniennes, l'une autour de Fontainebleau et l'autre autour de Chantilly et de Roissy. On serait tenté de conclure que les différences de revenu et sans doute plus encore de patrimoine sont devenus insupportables au point que de nombreux Français pensent qu'elles ne peuvent plus être résolues par les voies traditionnelles de la politique, qu'elle soit le fait d'un gouvernement de gauche ou de droite.

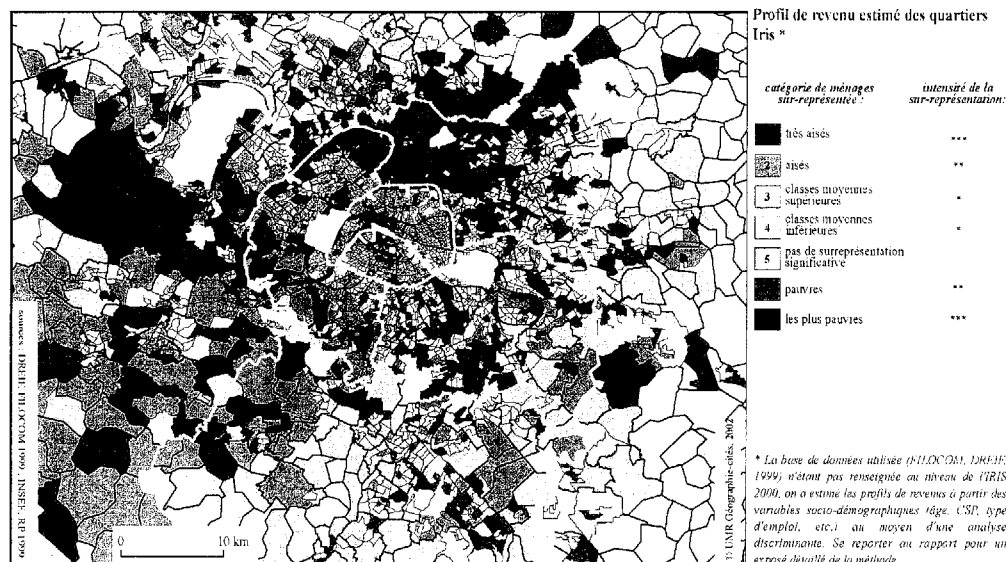
Les personnes qui vivent en zone péri-urbaine à la lisière de l'Île-de-France ne sont pas des chômeurs ni des assistés mais des travailleurs à la limite de leurs ressources. Ils se sont installés loin du centre à cause du coût du logement, donc faute d'héritage, de donation ou d'aide de leur famille. Ils ont de longs trajets du domicile au travail avec l'angoisse du retard causé par un dysfonctionnement de la SNCF ou d'un embouteillage suite à un accident de la route. Le temps pris par le transport est aussi pris sur la vie de famille, sur les possibilités de s'informer et de discuter avec ses proches. Ils résident dans un territoire souvent déstructuré où ils ont peu de relations de voisinage et peu de commerces ou de loisirs disponibles. Leurs voisins sont dans la même situation qu'eux alors qu'au

contraire, d'anciens habitants des lieux, agriculteurs et résidences secondaires comprises les voient s'installer d'un mauvais œil. Ce sont dans ces communes périphériques que la rotation des habitants par suite de migrations est la plus importante. Ces éléments ne sont heureusement pas toujours tous réunis. Pour les besoins de l'énumération, nous les avons rassemblés. Il existe, autour de Paris, nombre de lieux où la sociabilité est bien développée, mais il existe aussi des conditions telles qu'on vient de les décrire. La situation n'est pas comparable à celles des cités, mais la pauvreté réelle et l'insécurité financière y sont peut-être plus grandes.

La question-clef de la « centralité »

Avons-nous épuisé la description ? Non, pour le faire, il faudrait descendre au niveau de chaque bureau de vote, de chaque îlot pavillonnaire ou collectif car chacun a son histoire et ses particularités. Cependant, lié à ces différences sociales, il existe un autre phénomène majeur qui renforce le vote tribunien et empêche le recours aux partis traditionnels. Nommons-le "centralité". Il apparaît quand on passe en revue systématiquement les différences entre la carte du vote tribunien et celle des revenus. Parvenus à la frontière de la Marne, les revenus enflent brusquement. On pénètre dans l'une des régions les plus riches de France, celle des producteurs de Champagne. Plus généralement, la carte de la richesse en France dépend de deux variables seulement : la centralité urbaine et la production de vin d'appellation contrôlée (ou de Cognac et d'Armagnac). Or, la Champagne a un vote tribunien autant que la Picardie beaucoup moins

Les disparités infra-communales de revenu des ménages (1999)



La carte du vote tribunicien en région parisienne et celle du revenu moyen sont très proches.

riche, particulièrement dans les alentours de Creil ou de Chateau-Thierry. De même, Etampes, Compiègne, Nemours, des villes moyennes ou petites à plus de trente kilomètres de la capitale, bien qu'assez riches, votent pour les candidats tribuniciens comme le fait leur entourage. Inversement, la Seine Saint-Denis, ce 93, haut lieu des fantasmes français, vote beaucoup moins pour les tribuniciens qu'on ne le penserait étant donné la faiblesse du revenu moyen. La clé pour comprendre ces écarts à la règle : commune pauvre = vote tribunicien, c'est la centralité. La Marne est riche mais elle est à l'écart. Reims est à l'autre bout du département et ce n'est pas une grande métropole même si elle possède un certain dynamisme. Paris est à plus d'une heure de route ou deux de train. Inversement, les habitants de la Seine Saint-Denis sont aux portes de Paris auquel ils peuvent facilement accéder par le métro ou l'autoroute. Pourquoi la centralité est-elle importante ? La réponse serait celle des Grecs si on leur demandait pourquoi ils construisaient des Agoras. La centralité permet la rencontre des citoyens et des décideurs, l'accès et le contrôle de l'information, donc la définition des actions utiles. Ceux qui vivent à proximité du centre sont des *insiders*, ceux qui vivent loin ne sont pas des *outsiders* mais des personnes souvent hors du coup ou plus difficilement dans le coup. En dernière analyse, la différence porte donc sur les possibilités de la citoyenneté. Logiquement la privation de possibilités se répercute sur les résultats électoraux. Dès lors, la congruence entre la carte des hauts revenus et celle des forts votes pour les partis de gouvernement s'éclaire. Ceux qui veulent être dans le coup et qui en ont les moyens se rapprochent du centre. Le résultat du référendum sur la constitution de l'Europe en 2005 a confirmé cette nouvelle géographie politique. La répartition spatiale des votes en faveur du non est à mi-chemin de la répartition des votes

tribuniciens au premier tour de la présidentielle de 2002 et de la répartition des revenus : la Champagne vote un peu moins pour le non qu'elle n'est tribunicienne et la Seine Saint-Denis un peu plus. Or, dans tous les référendums, la question implicite portait sur la centralité de l'État français, qu'il s'agisse d'accorder plus de droits à l'Europe ou aux régions françaises, voire à la Nouvelle Calédonie donc d'en retirer à Paris. Les régions qui se sentaient à l'écart de Paris approuvaient la question posée au référendum, les régions jacobines étaient à la traîne voire désapprouvaient.

La division ancienne de la France en tempéraments avait ses inconvénients et ses ridicules à la Peppone et Don Camillo, ses guerres de cent ans comme celle de l'enseignement libre, mais elle empêchait que la question sociale et la question territoriale

fusionnent. Or la fusion est en train de s'opérer sous nos yeux. Au lieu de la regarder en face et d'envisager les moyens de reconstruire une citoyenneté à la périphérie, nous faisons une fixation sur le problème des cités qui est pour une large part un problème du passé en voie de règlement. Mais dans ces cités résident de nombreux immigrés et surtout des enfants ou petits enfants d'immigrés que l'on remarque à leurs "signes visibles" comme on les nomme pudiquement. La question des cités devient la question ethnique, ethno-raciale comme commencent à la nommer certains admirateurs de l'Amérique. Elle occulte alors la question sociale que l'on ne sait plus traiter, ne serait-ce que parce qu'elle n'a plus de représentation, de signe visible idéologique : plus de syndicat, plus de classe ouvrière, plus de grèves industrielles. Elle ne parle plus, elle n'émet plus un langage politique audible et compréhensible, donc elle n'existe pas en dehors des urnes qu'elle finira peut-être par faire déborder.

H.L.B.

Bibliographie

Les cartes, les données et les références qui servent de base aux descriptions et aux raisonnements de ce texte peuvent être consultées dans :

H. Le Bras, *Une autre France : Vote, réseau de relations et classes sociales*, Paris, Odile Jacob, 2002.

H. Le Bras : "La mémoire des territoires" in *Le jour où la France a dit non*, ouvrage collectif, Paris, Plon, 2006.

Atlas électoral 1 : qui vote quoi, où, comment ? Paris, Les Presses de Sciences Po, 2007.

A. Siegfried, *Tableau politique de la France de l'Ouest*, Paris, 1911 (rééd. Slatkine, Genève, 1976).

H. Le Bras et E. Todd, *L'invention de la France*, Paris, Hachette, 1981.

Transports et mobilité durable en Ile-de-France : enjeux et issues

La situation des transports en Ile-de-France est si paradoxale qu'elle va nécessiter de la part des politiques publiques une bonne dose de pédagogie auprès des habitants, mais aussi auprès des élus et des techniciens qui seront au moins aussi difficiles à convaincre. La prise en compte des contraintes spatio-temporelles et environnementales rend en effet obsolètes deux croyances implicites, et les deux caricatures de discours qu'elles produisent. Les envolées lyriques en faveur des transports en commun doivent être fortement relativisées ; le parti pris en faveur de l'automobile et des investissements routiers et autoroutiers doit lui aussi constater ses propres limites. À Paris comme à Londres, il va devenir de plus en plus évident que la mobilité ne peut être durable que si elle envoie des signaux explicites sur la rareté de l'espace et du temps...

L'INSEE vient de publier une étude indiquant que les Français se déplacent de plus en plus loin et de plus en plus longtemps chaque jour pour se rendre à leur travail. Ce constat général est encore plus net lorsque l'on s'intéresse à l'Ile-de-France. Alors que les Français mettent en moyenne 32 minutes pour se rendre au travail le matin, les habitants de l'Ile-de-France y consacrent plus de 40 minutes. En outre, à ces déplacements contraints, il faut ajouter la mobilité, de plus en plus importante, liée aux activités de loisir, achat, culture et autres relations sociales. Un constat s'impose donc : notre mode de vie est de plus en plus consommateur d'espace et de temps.

La consommation croissante d'espace est assez bien connue. Elle découle de l'augmentation des distances parcourues et du développement de l'usage de l'automobile. Il en résulte, entre autres, une progression des émissions de CO₂, des problèmes de bruit et des besoins croissants en voirie. L'allongement des déplacements suppose en effet le recours aux modes de transport motorisés, essentiellement la voiture, gourmande en espace et en infrastructures. Dans les zones urbaines et surtout périurbaines, toute nouvelle offre de voirie engendre spontanément une hausse du trafic qui se traduit par une accentuation de l'étalement urbain. La ville dévore progressivement son environnement.

La maîtrise des budgets temps est une préoccupation récente. Elle est pourtant en train de devenir une des questions clés de la mobilité durable. Une récente étude de l'INSEE a montré que, quotidiennement, nous dormons en moyenne une heure et demie de moins qu'il y a cinquante ans. La hausse du pouvoir d'achat a multiplié les activités potentielles, au domicile (télévision, navigation Internet...) et à l'extérieur (loisirs, restaurants, culture...). Pour répondre à ces sollicitations, nous avons mordu sur le temps de sommeil et, souvent, notamment dans la région parisienne, nous avons accru le temps passé dans les transports.

Nous consommons donc de plus en plus d'espace. Mais comme les journées ne durent que 24 heures, la concurrence s'intensifie entre les activités potentielles et, finalement, s'aiguise le sentiment que le temps nous fait défaut. Ainsi, nous sommes confrontés à une rareté spatio-temporelle croissante qui devient l'enjeu majeur de la mobilité durable. Contrairement à l'habitude qui consiste à aborder cette question exclusivement en termes environnementaux (émissions de CO₂, bruit, pollution...) nous considérons les questions environnementales comme le sous-produit de notre gestion du temps et de l'espace. Cela signifie que pour explorer les voies d'une mobilité urbaine durable dans les grandes agglomérations, et notamment en Ile de France, il faut d'abord s'intéresser aux arbitrages spatio-temporels et aux contraintes qui les guident. Sur cette base, nous pourrions nous intéresser aux issues. Comment faire en sorte que dans les vingt prochaines années, la mobilité des Franciliens soit durable, en termes spatio-temporels et en termes environnementaux.

Congestion et infrastructures de transport

Les embarras de Paris sont connus de longue date et ils constituent un bon point de départ pour comprendre les enjeux de la mobilité durable en Ile-de-France, à condition de ne pas se mettre dans la peau d'un automobiliste. Il est en effet très difficile de réfléchir convenablement aux problèmes de la mobilité urbaine lorsque l'on se trouve au volant d'un véhicule construit pour rouler à 150 ou 200 km/h, et réduit par les contraintes urbaines à se déplacer entre 15 et 20 km/h, vitesse moyenne des automobiles dans Paris. À la rage débilante de l'automobiliste coincé dans les embouteillages, substituons donc la raison statistique. Observons ce que nous dit de la mobilité des Franciliens l'Enquête Globale Transports (EGT)

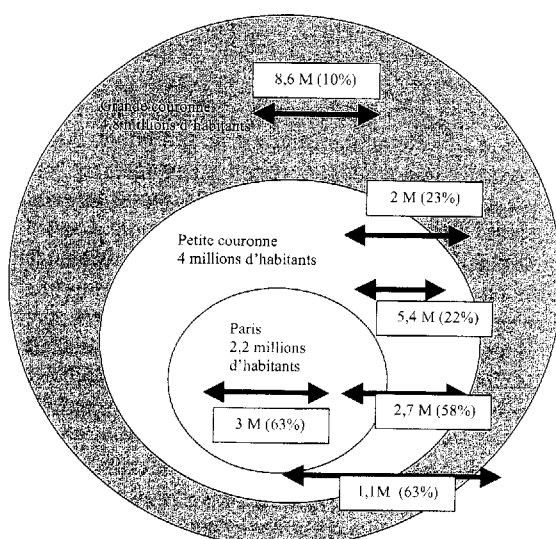
par
YVES CROZET,
professeur
à l'université de Lyon,
Directeur
du Laboratoire
d'Économie des
Transports -LET-ISH

conduite en 2001-2002 en Ile-de-France, et essayons de comprendre pourquoi la question de la congestion, illustration des contraintes spatio-temporelles, est au cœur de la problématique de la mobilité durable

Le rôle dominant de l'automobile

L'Egt nous rappelle d'abord qu'il y a une vie hors de Paris *intra muros*. Même s'il est évident que l'activité de l'Ile-de-France est polarisée par la ville capitale, d'autres forces d'attraction existent, dont témoigne le graphique n°1. Les déplacements des habitants de la petite et de la grande couronne parisienne ne sont pas uniquement aimantés par la ville centre.

Les déplacements motorisés en Ile de France (2002)



Sur les 22,8 millions de déplacements motorisés quotidiens que compte l'Ile-de-France, 6,8 millions, soit moins d'un tiers, concernent Paris. Sur ce total, 3 millions sont des déplacements internes à Paris, 2,7 millions sont des déplacements Paris - Petite Couronne et 1,1 million (seulement !) relient Paris et la Grande Couronne. Il est notable que ces déplacements ayant Paris pour origine et/ou destination, sont majoritairement, mais pas totalement, réalisés en transports en commun : respectivement 63 %, 58 % et 63 %. Rappeler ces chiffres suffit à montrer l'importance que conserve l'automobile (et marginalement les deux-roues motorisés). Plus du tiers des déplacements concernant Paris intra-muros et 80 à 90 % des déplacements ayant pour origine et/ou destination uniquement la petite et la grande couronne. Toutes origines et destinations confondues, on dénombre chaque jour plus de 16 millions de déplacements motorisés en véhicule particulier. L'Egt nous apprend aussi que le nombre total de déplacements impliquant Paris intra-muros a diminué entre 1991 et 2001. Au

contraire les déplacements internes à la petite couronne et les déplacements internes à la grande couronne ont progressé, respectivement de 9,2 et 11,8% en dix ans. Il en va de même pour les déplacements reliant petite et grande couronne (+ 3,7 %).

Ce phénomène s'explique très largement par la progression sensible du nombre d'habitants et d'emplois dans la périphérie parisienne. Or même si la densité de cette dernière progresse, les déplacements qui s'y développent sont moins adaptés aux transports en commun, d'autant plus qu'ils sont de moins en moins radiaux et de plus en plus longs. Effet de structure lié à la péri-urbanisation, la distance moyenne entre domicile et lieu de travail est passée de 6,6 km en 1976 à 9,8 km en 2001. La vitesse moyenne des déplacements en transport en commun (11,7 km/h) étant plus faible que celle de l'automobile, il n'est pas surprenant de voir se renforcer la place de cette dernière.

Face à une telle prégnance de l'automobile, les phénomènes de congestion sont quotidiens. Mais ces derniers doivent être abordés de façon prudente. S'il est vrai que chaque jour les réseaux routiers et autoroutiers d'Ile-de-France connaissent plusieurs centaines de kilomètres de bouchon, il n'en demeure pas moins que l'automobile est souvent le moyen le plus rapide d'aller d'un point à un autre. Lorsque l'on regarde non pas le temps perdu dans les embouteillages, notion peu fiable, mais la vitesse moyenne, porte à porte, des déplacements en automobile, on constate une situation qui n'a rien d'alarmant si l'on veut bien se souvenir que nous sommes en zone urbaine. Dans toutes les grandes agglomérations européennes, la vitesse automobile moyenne est supérieure à celles des transports en commun, sauf sur certains axes... Car si, sur une portion du parcours, les embouteillages et les feux tricolores réduisent la vitesse moyenne, sur d'autres segments, nous sommes proches de la vitesse routière inter-urbaine (60 km/h). En d'autres termes, il n'est pas souhaitable de se polariser sur la congestion routière ce que l'on peut comprendre en distinguant les trafics où les transports en commun ont une certaine pertinence et ceux où ils n'en ont pas, ou peu.

La mobilité automobile, un succès problématique

Intéressons nous d'abord aux déplacements qui ont Paris comme origine et/ou destination dont plus de la moitié se font déjà en transports en commun.

Pour ce type de déplacements, la congestion touche plus les transports en commun que l'automobile. Aux heures de pointe, certaines lignes de métro et de RER ont de plus en plus de difficultés à écouler les flux de voyageurs et la vitesse moyenne des déplacements Tc est souvent faible de porte à porte. N'oublions pas que les Tc supposent un usage important de la marche

à pied, par définition lente. Si des améliorations de vitesse sont nécessaires sur ces axes, c'est avant tout dans les transports en commun qu'il faut les rechercher. Se polariser sur les embarras de la circulation automobile, c'est tout simplement s'intéresser à une minorité.

Imaginons toutefois que nous souhaitions améliorer la vitesse des déplacements automobiles ayant Paris comme origine et/ou destination, notamment parce que cette minorité est économiquement importante pour l'attractivité de la capitale. Compte tenu du fait qu'il est pratiquement impossible de construire de nouvelles autoroutes entrant dans Paris, la seule issue est la réduction du nombre de véhicules en circulation (nous reviendrons plus loin sur les diverses manières d'atteindre ce résultat). Ce peut être un choix cohérent, mais observons qu'il réduit la taille de la minorité ayant recours à l'automobile. Symétriquement, il accroît le nombre d'utilisateurs des transports en commun. Nous arrivons donc au même résultat que précédemment. Un simple raisonnement démocratique montre que pour les déplacements ayant Paris comme origine et ou destination, il est nécessaire d'améliorer l'offre de transports en commun et donc

d'investir ! C'est encore plus nécessaire si l'on se fie aux dernières livraisons statistiques qui annoncent, pour la première fois depuis longtemps, une augmentation du nombre d'habitants et du nombre d'emplois dans Paris intra muros.

Observons maintenant ce qui se passe pour les très nombreux déplacements qui concernent exclusivement la Petite et la Grande Couronne.

Il est sans doute possible, comme le propose la RATP, de mettre en place sur quelques « axes lourds » de la petite couronne, des transports publics en site propres performants. Mais cela ne saurait se substituer à l'ensemble des déplacements automobiles.

Le constat est encore plus évident en grande couronne, les transports en commun y conserveront une part de marché modeste, même si certains pôles périphériques se dotent de systèmes de transports performants, en réponse à une demande croissante de mobilité locale.

“ Les enquêtes montrent l'importance que conserve l'automobile en Ile-de-France. Plus du tiers des déplacements concernant Paris intra-muros et 80 à 90 % des déplacements ayant pour origine et/ou destination uniquement la petite et la grande couronne. Toutes origines et destinations confondues, on dénombre chaque jour plus de 16 millions de déplacements motorisés en véhicule particulier. ”

Il n'est pour autant pas souhaitable de voir se multiplier les investissements routiers et autoroutiers. Car ce que nous enseignent les dernières décennies est que tout développement de l'infrastructure routière ne fait qu'accentuer la dilatation spatio-temporelle des villes. Les gains de vitesse ne sont pas transformés en gains de temps, mais réinvestis en consommation d'espace (Crozet, Joly 2006). La généralisation de ce processus se manifeste par une demande croissante d'infrastructure qui, ne pouvant être satisfaite, se traduit *in fine* par un alourdissement des budgets temps consacrés aux transports. Si l'on ajoute à cela les mesures de contrôle des vitesses routières et l'accroissement du prix des carburants, se renforce l'idée selon laquelle le signal à envoyer aux ménages et aux entreprises ne peut être le toujours plus : toujours plus loin, toujours plus longtemps !

Investissement, financement, exploitation : trois questions qui fâchent !

La situation des transports en Ile-de-France est si paradoxale qu'elle va nécessiter de la part des politiques publiques une bonne dose de pédagogie

auprès des habitants, mais aussi auprès des élus et des techniciens qui seront au moins aussi difficiles à convaincre. La prise en compte des contraintes spatio-temporelles et environnementales rend en effet obsolètes deux croyances implicites, et les deux caricatures de discours qu'elles produisent.

Les envolées lyriques en faveur des transports en commun doivent être fortement relativisées. Plus précisément, si des investissements et des améliorations de service sont nécessaires dans ce domaine, il ne peut s'agir que de solutions partielles, ciblées sur certains axes. Nous ne disons pas qu'il faut se croiser les bras et abandonner les projets. Nous rappelons seulement qu'ils ne sont qu'une contribution à la résolution du

problème de la mobilité durable.

Le parti pris en faveur de l'automobile et des investissements routiers et autoroutiers doit lui aussi constater ses propres limites. Compte tenu de ses impacts sur la consommation d'espace et de temps, et par conséquent sur les divers types d'émissions polluantes (sonores, gazeuses...), la circulation automobile ne peut être encouragée sans discernement.

Il est donc nécessaire de tenir un langage clair sur les objectifs à moyen terme en matière de mobilité durable, et sur leurs implications en termes de tarification des déplacements.

Vitesse et prix : la nécessaire clarification des signaux

Cette double remise en cause est délicate. Elle sera doublement contestée, victime d'un feu croisé. Elle est pourtant le préalable à une clarification des signaux à envoyer aux ménages et aux entreprises. Des signaux peu agréables car ils sont inspirés par l'analyse économique, une science « lugubre » comme la définissait au XIX^e siècle Thomas Carlyle. Par définition, l'économie s'intéresse aux phénomènes de rareté. Or, face à la double contrainte que constituent d'une part la rareté spatio-temporelle et d'autre part les raretés environnementales et énergétiques, le signal nécessaire est celui d'une hausse tendancielle des prix. En matière de mobilité, *le prix correspond au coût généralisé qui, en zone urbaine, est appelé à progresser dans ses deux composantes, la composante prix et la composante temporelle.*

Même si cela peut surprendre, il est nécessaire d'abandonner, pour la mobilité urbaine, l'idée selon laquelle il sera toujours possible d'aller plus vite pour moins cher. Cela reste bien sûr une demande sociale forte comme en témoigne, face aux phénomènes de congestion, le développement des deux roues motorisés. Mais il s'agit pour les usagers de ce type de véhicules d'un combat perdu d'avance ; ne serait ce que du fait de la surmortalité qui accompagne la progression de l'usage des motos et scooters, sans oublier les émissions sonores et polluantes. Bien que cela soit un crève-cœur pour le rebelle et le resquilleur qui sommeille (d'un sommeil léger !) en chaque Français, nous allons devoir nous résoudre à aborder la mobilité quotidienne comme un problème collectif, un phénomène de masse qui implique un coût relatif croissant et le respect de règles contraignantes. Et qui le seront d'autant plus que dominera la mobilité automobile, la plus gourmande en espace public.

Dans cette perspective, le signal à envoyer aux usagers est double, il concerne les vitesses et les prix.

Il doit être évident que les vitesses automobiles moyennes ne vont plus progresser et qu'elles vont sans doute diminuer comme elles le font depuis quelques années. Du fait du renforcement des limitations de vitesse mais surtout parce que les investissements routiers et autoroutiers seront limités. Il doit devenir connaissance commune qu'à terme, les seules améliorations de vitesse se feront sur quelques axes majeurs des transports collectifs, généralement en site propre. Ces éléments doivent apparaître dans le schéma directeur de la région Ile de France. Des temps de parcours moyen points à points doivent être indiqués à l'horizon 2020 pour différents modes. Les choix de localisation des ménages et des entreprises ne doivent pas seulement être guidés par un schéma directeur des infrastructures, mais par une indication sur les temps de parcours types.

“ Pour les déplacements qui ont Paris comme origine et/ou destination dont plus de la moitié se font déjà en transports en commun, la congestion touche plus les transports en commun que l'automobile. Aux heures de pointe, certaines lignes de métro et de RER ont de plus en plus de difficultés à écouler les flux de voyageurs... ”

Le constat est le même à propos des prix. La mobilité sera de moins en moins subventionnée et les différents modes devront contribuer plus largement aux dépenses d'exploitation et d'investissement.

Les usagers des transports en commun ne peuvent guère accroître directement leur contribution. Mais les propriétaires et résidents des immeubles desservis par les axes lourds le peuvent. Dans la mesure où les futurs investissements auront de forts impacts sur les valeurs foncières, il est nécessaire de prévoir une contribution de la fiscalité foncière au financement des transports en commun.

Automobilistes peuvent plus facilement accroître leur contribution, pour la simple raison qu'ils sont plus nombreux et qu'un péage relativement faible peut rapporter des sommes importantes à la collectivité, au point qu'elles pourraient servir à financer des infrastructures de transport routières et ferroviaires.

L'avènement paradoxal du péage urbain

Le thème du péage urbain est réapparu sur le devant de la scène à la suite du rapport de Boissieu sur le facteur 4. Au risque de choquer, disons que le réchauffement climatique est très largement un prétexte à poser

des questions déjà anciennes sur la tarification des déplacements en zone urbaine. L'idée d'instaurer un péage de congestion dans les villes est déjà ancienne, mais derrière l'expression générique « péage urbain », se trouvent des objectifs assez différents.

La logique économique du péage pur vise à rationaliser l'usage d'une voirie non-extensible. Une rareté absolue exige une tarification destinée à réserver la voirie à ceux qui ont une forte valeur du temps. C'est le cas du péage de Londres ou de Singapour. La dimension environnementale du péage est donc secondaire par rapport à la question clé de la rareté de l'espace, et du temps pour ceux qui sont prêts à payer.

Une autre logique a prévalu dans les quelques agglomérations françaises (Marseille, Lyon) qui ont développé localement le péage. Il s'agissait pour elles de financer de nouvelles infrastructures. La dimension environnementale est ici pratiquement absente, voire délibérément ignorée.

Ces deux modèles inspirent peu ou prou les promoteurs du péage urbain en France, sans réussir à convaincre car les objectifs implicites (plus de fluidité pour l'un, plus de trafic pour l'autre) sont difficiles à faire partager. Une autre forme de péage a donc été

mise en œuvre, un péage temporel qui réduit les voiries et rend le stationnement plus difficile ; non pas un péage de congestion, mais un péage par la congestion. Un tel choix, fut-il implicite, n'est pas que parisien, on le retrouve dans de nombreuses villes centres en France et en Europe. Il n'est pas dénué d'intérêt pour les habitants et les élus car il constitue pour les automobilistes un signal clair dont les effets ne sont pas la fuite mais le retour au centre ville des populations les plus aisées. Loin d'être environnemental, il s'agit d'une forme patrimoniale de péage qui, quoiqu'en pensent les automobilistes, a de réels avantages pour protéger les centres villes.

Mais outre le fait qu'il accentue la *gentrification* des centres villes, ce péage temporel a un gros inconvénient, il ne rapporte rien ! Il ne donne pas de res-

sources supplémentaires, ni pour la voirie, ni pour les transports en commun. Il est donc permis de se demander si, dans les années à venir, nous n'allons pas avoir affaire à une convergence des modèles londonien et parisien de péage. L'Ile-de-France pourrait s'orienter vers un péage urbain, non pas destiné à améliorer les vitesses routières, mais surtout destiné à dégager des fonds pour financer les nouvelles infrastructures que nous avons évoquées plus avant. Comme ces infrastructures vont concerner les routes et les transports collectifs, la ville centre mais aussi la Grande et la Petite Couronnes, ce péage doit concerner l'ensemble de la zone. Il peut être modulé dans l'espace, et même dans le temps. Il peut, au moins au départ, être de niveau relativement modeste. N'oublions pas que « l'assiette » est large. Avec 30 centimes d'euro par déplacement automobile, on dégage près de 5 millions d'euros par jour, plus de 100 millions par mois, de quoi faire rêver tous les porteurs de projets !

Le péage de Londres a déjà amorcé sa mue. En étendant la zone de péage, le Grand Londres se rapproche (lentement) d'une approche plus globale de la tarification des déplacements. Mais comme cet élargissement va se traduire par une circulation accrue dans cette zone (car les résidents ne paient que 10 % du prix), les experts s'attendent à une baisse des vitesses moyennes au sein de la zone actuelle de péage. Ce qui est à l'œuvre est bien un accroissement des deux composantes du coût généralisé. De plus en plus les automobilistes circulant dans Londres vont devoir payer plus sans pour autant gagner en fluidité. Rappelons que malgré le prix élevé du péage (12 euros par jour) le trafic a repris sa croissance au sein de la zone.

Ainsi, à Londres comme à Paris, il va devenir de plus en plus évident que la mobilité ne peut être durable que si elle envoie des signaux explicites sur la rareté de l'espace et du temps.

Le signal sur la rareté de l'espace concerne essentiellement les automobilistes. Ils doivent s'attendre à une montée en puissance d'une rationalisation par les prix qui s'accompagnera de plus en plus d'un rationnement par les quantités. Du fait même de son immense succès et de sa grande souplesse d'utilisation, l'automobile verra croître son coût généralisé.

Le signal sur l'usage du temps concerne l'ensemble des usagers de la ville. Faute de pouvoir poursuivre l'amélioration des vitesses, l'accessibilité devra se faire par un accroissement des densités.

Comme chacun le sait, les transports mènent à tout... à condition d'en sortir. Un schéma directeur ne doit pas être polarisé sur les infrastructures de transport, mais sur les zones d'habitat et d'activité à desservir. C'est la localisation et la structure de ces zones qui est déterminante !

Y.C.

“L'Ile-de-France pourrait s'orienter vers un péage urbain, non pas destiné à améliorer les vitesses routières, mais surtout destiné à dégager des fonds pour financer les nouvelles infrastructures que nous avons évoquées plus avant. Comme ces infrastructures vont concerner les routes et les transports collectifs, la ville centre mais aussi la Grande et la Petite Couronnes, ce péage doit concerner l'ensemble de la zone.”

Bibliographie sommaire

Les Déplacements des Franciliens en 2001-2002 : enquête globale de transport. Goret Odette, Lucas Nathalie, Bertrand François, Ferry Benoît, DIT/GEST Août 2004 ; 41 pages

Crozet Yves (2006), La « loi de Zahavi » : quelle pertinence pour comprendre la construction et la dilatation des espaces-temps de la ville ? (avec I. Joly), PUCA collection « Recherches » n°163, Certu, Lyon, 89p.

2006, *Assessing the Long-Term Outlook for current business models in the construction and provision of Urban Mass Transit Infrastructures and Services*, in *Global Infrastructure Needs : Prospects and Implications for Public and Private Actors*, OECD, 2006, pp.179-229,

2006, « Le transport : un enjeu toujours public ? L'exemple de la France », in *Problèmes économiques* n°2896, 29 mars 2006, pp.2-9. Reprise d'un article paru dans *Sociétal* en juin 2005

2006, (co-auteur I. Joly) « Budgets temps de transport et vitesse : de nouveaux enjeux pour les politiques de mobilité urbaine », in *La ville aux limites de la mobilité*, sous la direction de M. Bonnet et P. Aubertel, Paris, PUF, pp.287-296

Crozet Y., J.P. Orfeuil, J. Theys, S. Wachter (2005), Dir. d'ouvrage avec (2005), *La mobilité urbaine en débat, cinq scénarios pour le futur ?* Collections Transport et Mobilité, n°46, DRAST-CERTU, 210 pages

Crozet Y., Joly I. (2004) Budgets temps de transport : les sociétés tertiaires confrontées à la gestion paradoxale du « bien le plus rare », *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, n°45, pp. 27-48

Cycles immobiliers, problème foncier et développement urbain de l'Ile-de-France

Les enjeux du développement de l'Ile-de-France sont considérables. Les demandes sont importantes sur tous les marchés, logement, bureaux, plateformes logistiques, et bien sûr tous les équipements collectifs correspondants... Face à cette demande multiforme, émanant de toutes sortes d'acteurs, français ou étrangers, la parcellisation des pouvoirs urbains et la faible coordination des acteurs locaux conduit à une certaine impuissance des politiques publiques. Les outils de politique publique existent, nombreux et potentiellement puissants — qu'il s'agisse d'outils réglementaires, financiers et fiscaux, ou de moyens d'intervention directe des collectivités publiques sur les marchés. Mais la fragmentation du pouvoir urbain se conjugue avec la « dictature du parcellaire » pour conduire cette région urbaine à une évolution où les décisions, en l'absence d'une planification forte, paraissent à la remorque des marchés. Devenus de plus en plus cycliques, ceux-ci ne devraient pas être le seul guide de l'action à moyen et long terme.

La région Ile-de-France concentre toute la gamme des problèmes posés par la « fabrique urbaine », de façon souvent paroxystique. Il en va ainsi par exemple de la question du logement, posée avec acuité en cette période électorale, avec les tentes installées au cœur de Paris, au bord du canal Saint Martin, et l'action menée par les « Don Quichotte », qui a contribué au vote en grande urgence d'une loi sur le « droit au logement opposable ».

Au-delà de cette vague conjoncturelle, qui traduit un problème de fond, nous voudrions présenter dans cet article quelques caractéristiques de l'évolution récente des marchés fonciers et immobiliers — et montrer comment ces évolutions mettent en question les objectifs visés par les politiques publiques, par exemple en matière de mixité sociale ou d'étalement urbain.

Ces questions sont posées avec une acuité particulière alors que la préparation du Schéma directeur de la région Ile-de-France arrive en phase terminale. Les années écoulées depuis l'approbation du SDRIF en 1994, ont mis en évidence un certain nombre d'inadéquations et de dysfonctionnement qui conduisent à mettre en question l'efficacité même de l'outil. Le point principal qui retient ici notre attention est celui de l'articulation de l'objet « schéma directeur » avec le fonctionnement des marchés fonciers et immobiliers.

On y analysera en particulier la question de l'offre foncière, dans une situation dans laquelle de nombreux acteurs de l'immobilier déplorent la « pénurie foncière », source de hausse des prix, mais dont on a du mal à identifier les origines et les mécanismes, et par voie de conséquence les remèdes à y appliquer. Dans le cadre du problème qui est posé, la question est donc de réfléchir au rôle que pourrait jouer le Schéma directeur dans une politique d'ensemble d'offre foncière adéquate par rapport aux marchés

immobiliers. Il est clair que ce n'est pas le seul objet « Schéma directeur » qui peut être générateur de cette offre foncière et réguler l'ensemble des marchés, mais il mérite que l'on s'interroge sur les carences actuelles du système foncier qui conduisent à cette inadéquation, et les conditions dans lesquelles il pourrait contribuer à résoudre le problème.

Sur le plan de la question foncière, nous nous en tiendrons ici principalement à l'outillage, ainsi que quelques remarques relatives au financement de l'aménagement. Si le droit européen joue un rôle croissant dans un certain nombre de domaines, en particulier celui de l'environnement, les mécanismes d'aménagement gardent une forte spécificité dans les différents pays européens, à la fois sur les responsabilités du secteur public et du secteur privé, et les mécanismes de décision qui sont mis en œuvre.

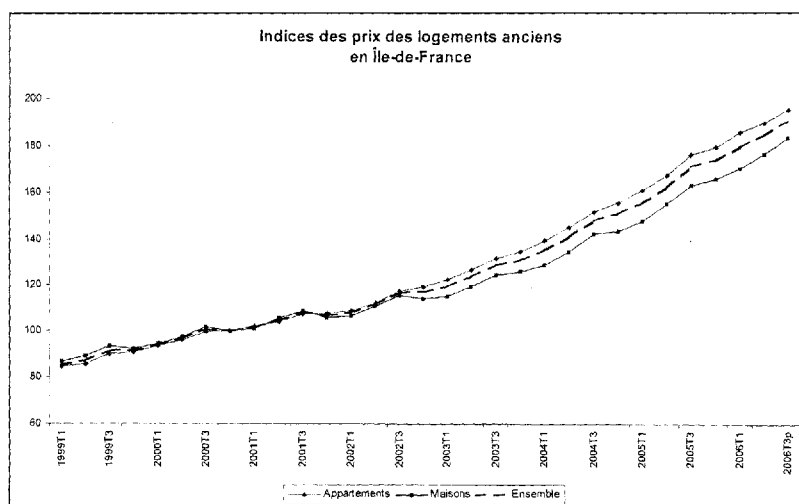
Ces remarques seront faites en gardant à l'esprit l'objectif d'attractivité de la région, en soulignant comment cet objectif peut être compatible ou non avec d'autres objectifs généralement retenus, en particulier ceux de mixité sociale et de renouvellement urbain.

L'état des marchés

Les marchés du logement franciliens continuent à être en forme, si l'on s'en tient au niveau des prix. Il y a maintenant plus de deux ans que les premiers avertissements et craintes d'un retournement ont été exprimés. Des dossiers sur les marchés immobiliers intitulés « c'est le moment de vendre » ont commencé à être publiés dès le début de l'année 2005. Et pourtant, en ce printemps 2007, ledit retournement ne s'est pas produit, et le commentaire le plus fréquent est celui de l'atterrissage en douceur, avec la poursuite de la hausse — certes à un niveau nettement moins rapide,

par
VINCENT RENARD,
Directeur
de recherches au CNRS

mais restant supérieur à la hausse des prix. Le graphique suivant, résultant des données INSEE-notaires, montre l'impressionnant cycle ascendant qui s'est développé depuis 1998 à peu près. La durée de cette phase de croissance est sans précédent. On peut rappeler que la « bulle » de la fin des années 1980 a duré moins de cinq ans.



Source : INSEE conjoncture, informations rapides, 17 Février 2007

L'évolution des revenus étant ce qu'elle est, cette évolution se traduit par une perte du « pouvoir d'achat logement », quel que soit l'indicateur que l'on retient pour mesurer cette grandeur, en général le nombre de mètres carrés de plancher d'un logement « moyen » que l'on peut s'acheter avec un revenu « moyen ». Au-delà des conventions qui sont retenues pour le calcul

d'un tel indice, ils convergent tous pour indiquer une perte de pouvoir d'achat substantielle depuis une dizaine d'années. Cette perte est particulièrement accentuée en région parisienne.

Les conséquences en sont doubles : diminution de la taille du logement et/ou éloignement du centre. En l'absence de travaux d'enquête précis, on ne peut s'en tenir ici qu'à des indications qualitatives sur l'arbitrage que font les ménages entre la réduction de la surface de leur logement et l'éloignement du centre, sans oublier la part croissante du revenu qui peut y être consacrée. Mais il est clair que la deuxième composante prend maintenant une place croissante dans la région parisienne, jusqu'à l'exil dans les départements limitrophes de l'Ile-de-France.

Le choix de la maison individuelle et de l'espace y joue certes un rôle important, mais le niveau des prix fonciers et la contrainte de revenus des ménages

déterminent largement ce choix, avec toutes les conséquences évidentes en termes de temps et de coût de transport.

Y a-t-il pénurie foncière ?

Des commentaires savants aux titres de gazettes, l'affaire semble entendue : si les prix immobiliers s'envolent, c'est à cause de la rareté foncière. Et les différents indicateurs disponibles montrent en effet que les prix fonciers manifestent depuis de nombreux mois une tendance marquée à la hausse. La suite de l'analyse peut ensuite diverger, et l'analyse retenue est évidemment un élément clé pour définir le rôle que l'on entend faire jouer au Schéma directeur pour assurer l'offre foncière.

Une interprétation traditionnelle repose sur le rôle de l'hypertrophie réglementaire dans la hausse des prix. Et il est vrai que le maquis réglementaire, outre le risque juridique qu'il introduit, limite au moins potentiellement la constructibilité. Il suffirait alors de déréglementer, de mener une politique d'offre foncière ; l'accroissement de l'offre se traduirait alors mécaniquement par une baisse des prix, et tout rentrerait dans l'ordre. Cette optique est théoriquement séduisante. Le Schéma directeur devrait alors s'en tenir à une simple réflexion prospective, sans articulation trop explicite avec les plans d'urbanisme, et l'« abondance foncière » résoudrait le problème.

L'expérience conduit toutefois à être prudent avec ce type d'interprétation, et surtout avec les préconisations qui peuvent en être tirées en matière de politique foncière. Les échecs passés de ce type de politique, joints à la grande flexibilité de fait des règles d'urbanisme, ont fait perdre une part de son crédit à cet enchaînement de principe entre le fait, l'explication et la préconisation.

La déréglementation de l'urbanisme, considérée comme un générateur d'offre foncière, appelle donc à la prudence. En outre, la retenir ne pourrait que conduire à affaiblir davantage la portée du Schéma directeur. Le cœur de la question, qui sera présenté ensuite, est que les terrains disponibles ne sont simplement pas mis sur le marché, pour un ensemble de raisons qui seront décrites.

Un autre élément d'interprétation de la hausse des prix fonciers repose simplement sur les mécanismes cycliques qui se développent sur les marchés immobiliers, et l'effet multiplicateur de la hausse de l'immobilier sur le foncier. Dans les phases de hausse, la « rétention » est alors un comportement économiquement rationnel de la part des propriétaires. Le « civisme foncier » conduisant les propriétaires, privés ou publics, à alimenter l'offre foncière, aurait besoin d'incitations...

Les évolutions qui précèdent conduisent d'autre part à des stratégies des principaux acteurs sur le marché, en particulier les grands investisseurs, par exemple les foncières cotées, à se « caler » sur les évo-

“ L'évolution des revenus étant ce qu'elle est, l'augmentation continue des prix de l'immobilier se traduit par une perte du « pouvoir d'achat logement » — particulièrement accentuée en région parisienne —, quel que soit l'indicateur que l'on retient. Les conséquences en sont doubles : diminution de la taille du logement et/ou éloignement du centre. ”

lutions des cycles de l'immobilier et à pratiquer le « *market timing* », c'est-à-dire à ajuster les décisions d'investissement en fonction de la phase du cycle, donnant ainsi un caractère auto aggravant à ces phénomènes cycliques.

Notons ici encore qu'une plus grande transparence du marché devrait contribuer à réduire la volatilité des marchés. Ce pourrait être un élément important pour la région francilienne, dans la poursuite des travaux menés par l'Observatoire régional du foncier.

De l'offre foncière à la production foncière

Rappelons d'abord les chiffres : entre 1990 et 2005, la moyenne des logements mis en chantier s'est élevée à 43 000, et 37 000 seulement en 2006. Face à la pénurie accumulée, le projet de Schéma directeur propose le chiffre de 60 000 par an jusqu'en 2030, « en priorité dans les pôles existants ou en devenir, à proximité d'une desserte en transports satisfaisante ».

Un tel renversement de tendance constituerait donc un changement très radical. Sans parler de quadrature du cercle, on mesure le défi... Comment y répondre ?

L'outillage qui permettrait de passer du concept d'offre foncière à celui de « production foncière »

effective constituerait un progrès important. Encore faut-il qu'il soit mis en œuvre par ceux qui en ont la charge, en l'occurrence les municipalités. Et l'on se heurte là au pouvoir des maires, dont la priorité n'est pas toujours la construction de logements, et moins encore de celle de logements sociaux.

Sur ce point, la combinaison entre le particularisme mono communal, la flexibilité de la planification urbaine au niveau local et l'absence de conséquences juridiques directes du Schéma directeur ne permettent guère de se rapprocher des objectifs fixés.

Sur cette question délicate de l'identification des causes de la pénurie foncière, il importe de tenir compte des pratiques locales réelles des municipalités en la matière. Fondamentalement, au-delà des causes invoquées de façon répétitive, c'est bien la politique des collectivités locales qui est la source première de la « pénurie foncière ». Un maire qui ne souhaite pas que l'on construise sur sa commune, et en particulier pas de logements sociaux, dispose de tous les moyens pour y parvenir. Les maires malthusiens sont nombreux, et ils reflètent bien souvent la volonté explicite de la fraction de la population récemment installée, qui ne souhaite pas que le développement se poursuive. C'est le cœur du problème, et la planification régionale ne peut prendre sa pleine

effectivité que si elle aborde explicitement ce problème, de façon contraignante pour les communes, ou au moins de façon très fortement incitative.

Quant à la pénalité de l'article 55 (les 20 % de logements sociaux), sa légèreté même (moins de 20 euros par habitant) peut la transformer en argument électoral pour une population peu soucieuse de mixité.

L'écart qui existe entre les communes riches mal-thusiennes et les communes pauvres réceptacle des populations — ou des activités — à problème, ne semble pas se réduire; en analyser l'évolution serait nécessaire.

L'existence de terrains constructibles dans les documents d'urbanisme locaux ne garantit donc rien en la matière, sinon rassurer les propriétaires de terrains sur leurs perspectives d'enrichissement à terme, quand bien même d'autres moyens pourraient être utilisés ultérieurement pour limiter ou interdire la construction. Peut-être serait-il fécond d'observer les méthodes suivies en Allemagne ou aux Pays-Bas, où la planification urbaine, suivant des modalités différentes, s'accompagne d'une véritable décision d'ouverture à l'urbanisation et non d'une

simple distribution de droits de construire. Ce pourrait être un aspect du Schéma directeur de définir les modalités de mise en œuvre et le « timing » de la production foncière, et non plus seulement l'observation des disponibilités foncières théoriques. Une timide mesure a été introduite dans la loi ENL avec l'examen du PLU à mi-mandat, mais on pourrait songer dans le cas de la région parisienne à aller sensiblement plus loin en intégrant PLH et PLU, et en les soumettant à examen annuel.

L'incitation en faveur des « maires bâtisseurs » a été souvent évoquée pendant la préparation de la loi « Engagement national pour le logement ». Il en est résulté quelques mesures d'importance modeste, et on peut considérer aujourd'hui encore que les maires n'ont intérêt à développer la construction de logements ni fiscalement, ni politiquement, l'attitude de « nimbism » (de l'acronyme « nimby », « not in my back-yard ») continuant à prospérer.

Dès lors qu'il n'existe pas d'articulation systématique entre le Schéma directeur et les Plans locaux d'urbanisme, on ne voit pas par quel miracle la construction nouvelle, estimée nécessaire, permettrait d'atteindre le saut quantitatif envisagé, pas plus que la « compacité », pourtant explicitement revendiquée par le projet de Schéma directeur...

Cette interrogation est renforcée par le comportement — économiquement rationnel — de proprié-

taires fonciers qui préfèrent conserver leur terrain dans une période où les prix fonciers ne cessent de s'élever, tandis que le stockage de ce bien est pratiquement gratuit (la possible hausse de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, possibilité ouverte par la loi ENL, à supposer que des maires choisissent de l'appliquer, ne pourrait avoir qu'un effet modeste).

Une vraie question : le risque juridique

Au-delà de la question un peu théorique de l'opposabilité aux tiers du Schéma, directe ou indirecte, se pose plus généralement le problème de l'insécurité juridique. La croissance continue de l'hypertrophie juridique, qui n'a pas vraiment été atténuée par les récentes lois « Engagement national sur le logement » et la toute fraîche « Droit au logement opposable », qui attendent un certain nombre de décrets d'application, conduit à ce que les décisions de justice, lorsqu'il y a un recours, conduisent à des résultats de moins en moins prévisibles. Et on constate en même temps que le nombre de ces recours s'accroît. Certes cette question n'est pas spécifique à la région parisienne, mais tant le nombre important de grandes opérations complexes, souvent fragiles juridiquement, que la densité du tissu associatif susceptible de faire des recours, donnent à cette insécurité juridique un caractère particulièrement dommageable dans le cas qui nous occupe.

On peut ajouter la jurisprudence rapidement croissante des cours européennes, qu'il s'agisse de la Cour de Justice des Communautés européennes ou de la Cour européenne des droits de l'homme. Ce contexte instable ne crée pas seulement une situation dommageable pour les aménageurs et les promoteurs, pour qui cette incertitude, outre les délais et les surcoûts qu'elle induit, les place en situation difficile. Il l'est aussi évidemment pour les collectivités publiques, dont la responsabilité peut être engagée, et plus largement pour l'intérêt général d'un bon aménagement qui nécessite une coordination efficace dans le temps des opérations.

Cette interférence entre le droit français et le droit européen ne peut qu'ajouter à la fragilité de l'édifice juridique, et il importe d'intégrer que les règles du droit européen s'imposent — sous des formes flexibles et adaptables — dans les droits nationaux. Il n'existe pas une réponse simple à la question posée, elle conduit à s'interroger sur les modalités de la régulation juridique aux différents niveaux, le rôle croissant de la jurisprudence et aussi le fonctionnement du contrôle de légalité. C'est là une condition importante pour la mise en œuvre effective du Schéma directeur.

L'« application » du Schéma directeur

La notion de « mise en œuvre » du Schéma directeur est rien moins qu'évidente, et les différents éléments du bilan (cf. les « notes rapides sur le bilan du SDRIF »

“ Sur le plan du pouvoir foncier, c'est-à-dire pour l'essentiel le zonage du PLU et la délivrance des autorisations individuelles, on reste dans cette situation « abracadabrantesque » dans laquelle ce sont plusieurs centaines d'autorités distinctes qui l'exercent. Hormis quelques intercommunalités fortes, et les trois Opérations d'intérêt national, on se retrouve dans un état caractérisé de fragmentation du pouvoir urbain. ”

publiées par l'IAURIF) montrent bien à la fois les écarts importants, sur un plan global, par rapport aux objectifs qui étaient assignés au schéma, et la grande difficulté de les analyser, aussi bien sur un plan spatial que dans la mise en œuvre des politiques sectorielles.

Ce n'est pas anormal compte tenu à la fois de la nature du document et de la façon dont il a été mis en œuvre, mais pose clairement la question de l'« outillage » nécessaire, si du moins l'on pense que le Schéma doit avoir une influence sur les décisions locales.

Si l'on observe l'évolution induite par l'« application » du So depuis une dizaine d'années, on peut avoir l'impression qu'il n'a pas modifié de façon évidente les grands changements intervenus sur le territoire francilien.

En matière de droit des sols, la question posée, qui n'est pas radicalement modifiée concerne la portée juridique dudit Schéma, la « compatibilité » des documents d'urbanisme locaux et son effet sur les décisions individuelles. Sur ce point, le particularisme mono communal fait trop sentir ses effets. Certes, en matière d'intercommunalité, une évolution certaine se produit depuis quelque temps dans la région. L'Ile-de-France est sur ce point en train de rattraper son retard, et une bonne partie des communautés d'agglomération qui ont été créées ces dernières années l'ont été dans la région. Reste à analyser le fonctionnement de cette intercommunalité dans le champ de l'urbanisme.

Certains auteurs soulignent, en même temps que la pléthore de structures intercommunales, ce qu'ils appellent « la faiblesse de l'intercommunalité forte, qui s'oppose à la force de l'intercommunalité faible ». Sur le plan qui nous intéresse ici, celui du pouvoir foncier, c'est-à-dire pour l'essentiel le zonage du Plu et la délivrance des autorisations individuelles, on reste dans cette situation « abracadabrantesque » dans laquelle ce sont plusieurs centaines d'autorités distinctes qui l'exercent. Hormis quelques intercommunalités fortes, et les trois Opérations d'intérêt national, on se retrouve donc dans un état caractérisé de fragmentation du pouvoir urbain.

Attractivité de la région Ile-de-France

La notion d'attractivité est d'une fausse simplicité, à l'image du critère qui est habituellement retenu, celui de l'investissement en immobilier d'entreprise. Dans un contexte mondialisé, on le spécifiera en général en précisant l'investissement étranger, éventuellement raffiné en précisant les origines du capital investi.

On peut y ajouter le niveau des prix, celui des loyers ainsi que le rendement. Sur tout cet ensemble de critères, l'agglomération parisienne occupe une place très honorable. Dans les divers palmarès des « *World winning cities* », Paris se retrouve régulièrement dans le « *top ten* » du classement.

Cet ensemble de critères est certes important, mais il n'est peut-être pas le seul, et il mérite en tout cas

d'être précisé de façon à mettre en évidence ses implications en termes de stratégie spatiale. En particulier, il est utile de se rappeler que, en termes économiques, l'attractivité d'un investissement immobilier est faite de deux éléments: le rendement annuel et l'appréciation de la valeur vénale. Dans un contexte de volatilité des marchés et de comportement de « *market timing* » de la part des investisseurs, il importe, pour que le Schéma directeur puisse éclairer les choix à moyen et long terme, qu'il dispose d'un véritable tableau de bord régulièrement actualisé des valeurs et des rendements.

La spatialisation des données relatives aux valeurs et aux rendements permettrait d'augmenter la crédibilité économique du Schéma directeur, en lui donnant une lisibilité économique, en identifiant les zones de

pression, en anticipant les retournements et surtout en aidant à définir des stratégies.

La réflexion sur ce thème pourrait conduire dans un premier temps à définir les différents critères qui pourraient être pris en compte (valeurs foncières et immobilières ? Rendement ? Divers critères de performance ?) pour s'interroger ensuite sur les politiques publiques à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés suivant les différents critères.

Création d'une agence de régulation des marchés fonciers et immobiliers

Pour réguler des marchés, quels qu'ils soient, une première question est celle de leur transparence, nécessaire pour exercer une action efficace. Dans le cas qui nous intéresse, il existe en théorie tous les outils d'observation et d'information sur les marchés fonciers et immobiliers. Pourtant, nous avons vu qu'un long chemin reste à parcourir vers la transparence. Il n'est pas risqué d'affirmer que les marchés immobiliers sont moins transparents que d'autres. Cela peut paraître paradoxal si l'on considère la « visibilité » du bien économique en cause et l'importance des sommes mises en jeu. C'est pourtant

un trait marquant, lié à des caractéristiques psychosociales plus ou moins communes à de nombreux pays, que de respecter une certaine confidentialité en la matière. Le cas français représente une certaine exception dans le contexte européen.

Pour s'en tenir à l'Europe, l'héritage culturel rejoint les pratiques administratives pour opposer le Nord et le Sud, la transparence et l'opacité. Il suffit de comparer les systèmes suédois ou danois de cadastre et de publicité des mutations foncières à leurs équivalents italiens ou espagnols pour mesurer la différence. La France s'apparenterait plutôt sur ce plan à l'Europe méridionale. Le système français dit de « publicité foncière », s'il fonctionne techniquement de façon assez fiable, incarne bien cette tradition de confidentialité, et le début d'informatisation des données fiscales ne se poursuit actuellement qu'avec lenteur, très loin de marchés transparents, par exemple dans le

Nord de l'Europe.

Cette opacité pose aujourd'hui un problème de compatibilité avec le droit européen : L'Union européenne s'invite elle aussi au débat sur la question du prix des biens immobiliers, ici dans une affaire d'expropriation : avec l'arrêt *Yvon c/France* du 24 avril 2003, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France, pour violation de l'article 6, § 1

de la Convention européenne des droits de l'homme, en l'occurrence le principe d'égalité des armes au cours de la procédure d'expropriation.

En matière d'action foncière, les pouvoirs publics, aux différents niveaux, disposent d'une batterie considérable de moyens pour peser sur les marchés correspondants, depuis l'arme ultime de l'expropriation jusqu'à des outils plus fins permettant d'influencer l'évolution des prix, par exemple l'exercice du droit de préemption, ou les règles de fixation des loyers. Leur usage est très différencié d'un territoire à un autre, et dans l'ensemble peu coordonné.

Une question s'est évidemment posée : celle de la création d'un Établissement public foncier pour la région, dans l'esprit de mutualiser l'action foncière entre les différents secteurs, très contrastés en termes de fonctionnement des marchés fonciers et de niveau de prix. La décision a donc été prise en 2006 de créer cette Banque foncière de la région. Mais les jeux politiques et la fragmentation du pouvoir urbain se sont conjugués pour limiter la portée de l'initiative puisqu'il n'a pas fallu plus de quelques semaines pour que le département des Hauts-de-Seine, suivi par celui des Yvelines et celui du Val-d'Oise, décident à leur tour de créer le leur. L'action foncière mutualisée au niveau de la région reste donc à l'état de projet.

Ces ambivalences ou ces contradictions, dans un contexte d'explosion des prix fonciers et immobiliers sur l'ensemble de la région, pourraient conduire à envisager la mise en place d'une agence de régulation, comme il en existe déjà dans différents secteurs, par exemple les télécommunications (ART), où des impératifs d'intérêt général doivent être mis en regard des préoccupations d'efficacité et de respect des règles de concurrence pour définir les modes de régulation des marchés. De ce point de vue, s'il existe des éléments de contrôle des loyers, il n'en existe aucun dont le rôle explicite soit de contrôler le prix du foncier ou celui des logements. Une vision d'ensemble des différents marchés devrait permettre à une telle agence de régulation de définir à la fois les modalités et les caractéristiques des interventions. L'observation et l'analyse du fonctionnement des marchés seraient évidemment un ingrédient de première importance pour une telle agence.

La mise en œuvre du Schéma directeur devrait s'appuyer sur un usage plus coordonné de cet outillage, et une telle agence pourrait alors jouer un rôle clé dans sa mise en œuvre.

V.R.

“ En matière d'action foncière, les pouvoirs publics, aux différents niveaux, disposent d'une batterie considérable de moyens pour peser sur les marchés correspondants, depuis l'arme ultime de l'expropriation jusqu'à des outils plus fins permettant d'influencer l'évolution des prix, par exemple l'exercice du droit de préemption, ou les règles de fixation des loyers. Leur usage est très différencié d'un territoire à un autre, et dans l'ensemble peu coordonné. ”

Les émeutes en Ile-de-France : entre inégalités territoriales et stratégies institutionnelles

Les émeutes d'octobre et novembre 2005 ont fortement touché l'Ile-de-France, mais de façon très inégale. Si le département de Seine-Saint-Denis a été le théâtre d'affrontements violents et de dégâts importants, la ville de Paris a été quasiment épargnée. De la même façon, on note de nombreux contrastes entre villes, alors même que celles-ci présentent des indicateurs socio-démographiques proches. Cet article propose quelques pistes de réflexion concernant les variations sur le territoire francilien, le rôle des autorités publiques et les mobilisations de la population dans le déclenchement et la gestion des émeutes.

Les émeutes de l'automne 2005, on le sait, ont constitué un événement exceptionnel; tant par leur diffusion sur le territoire national, par leur ampleur que par leur durée, elles représentent un phénomène inconnu en France et, plus largement, sur l'ensemble de l'Europe. Au sein des pays occidentaux, seuls les États-Unis des années 1960 avaient connu des émeutes d'une telle durée et à ce point diffuses. Dans cet article, nous proposons d'esquisser des réponses aux questions suivantes : quelle est la part de l'Ile-de-France dans le bilan national des violences ? Comment se sont distribuées les émeutes au sein de cette région ? Dans quelle mesure leur localisation peut être rapportée à des variables socio-démographiques ? Quel rôle ont joué les autorités publiques et plus largement les acteurs sociaux dans la gestion des émeutes ?

Diffusion et répartition des émeutes en Ile-de-France

Nées en Ile-de-France, les émeutes se diffuseront sur l'ensemble du territoire, ce qui conduit à s'interroger sur la contribution de la région parisienne au bilan global des violences. En outre, en Ile-de-France, les contrastes territoriaux sont particulièrement significatifs.

- *Quelle place de l'Ile-de-France dans le bilan des émeutes ?*

C'est, rappelons-le, en Ile-de-France que démarrent les émeutes, plus précisément à Clichy-sous-Bois dans les quartiers du Chêne-Pointu et du Bois-du-Temple, le 28 octobre. C'est également dans cette région qu'elles ont connu certains de leurs actes les plus spectaculaires et les plus violents : c'est dans l'Essonne qu'ont été tirés les principaux coups de feu contre les policiers ; c'est en Seine-Saint-Denis qu'est décédée la seule personne dont la mort est directement liée aux émeutes.

Mais si l'on y regarde de plus près, le poids de l'Ile-de-France dans l'ensemble des émeutes est plus contrasté. La région est initialement la plus touchée : entre le 28 octobre et le 4 novembre, s'y concentrent 2/3 des voitures brûlées et la quasi-totalité des affrontements violents entre jeunes et forces de l'ordre. C'est essentiellement en Seine-Saint-Denis, dans les villes à proximité de Clichy-sous-Bois, qu'ont lieu les principaux affrontements et dégradations. À partir du 5 novembre, les émeutes se généralisent, touchant d'autres régions (notamment l'Alsace, la Bretagne, le Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côtes d'Azur). Dans la nuit du 6 au 7 novembre, ce sont 243 communes qui sont concernées dans 64 départements et 1308 véhicules qui sont incendiés. À la fin de la crise (entre le 10 et 19 novembre), l'Ile-de-France ne représente plus que 21 % des véhicules incendiés.

Le nombre de voitures brûlées est symptomatique de cette place paradoxale de la région parisienne. Au regard du total de voitures brûlées, l'Ile-de-France est la région la plus touchée avec 3470 véhicules incendiés contre 1159 pour Rhône-Alpes et 927 pour le Nord-Pas de Calais, les deux autres régions les plus affectées. Mais si l'on rapporte ces chiffres à la population, on obtient des résultats différents : l'Ile-de-France est la 8^{ème} région (36 véhicules incendiés pour 100 000 habitants contre 45 pour Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, etc.). Ceci s'explique à la fois par la population particulièrement importante de la région, mais également, comme nous allons le voir, parce que certaines parties de la région n'ont été que faiblement affectées.

- *Des contrastes intra-régionaux importants*

On observe de fortes disparités intra-régionales. Incontestablement, le département de Seine-Saint-Denis est celui qui a payé le plus lourd tribut aux émeutes. Selon les chiffres de la Fédération française des sociétés d'assurance, ce département concentre

par
JACQUES DE MAILLARD
professeur de science
politique, Université
de Rouen-PACTE-
Sciences Po Grenoble

10,8 % des véhicules sinistrés et, surtout, 35,5 % du montant total des sinistres. Les autres départements sont concernés mais très inégalement, comme on peut le voir dans les tableaux ci-dessous. On notera que la Seine-et-Marne et, surtout Paris, sont les départements les moins touchés.

Les départements d'Ile-de-France et le nombre de véhicules sinistrés

Département	Rang national	Part des véhicules sinistrés
Seine-Saint-Denis	1	10.8 % (1053 véhicules)
Yvelines	4	5.2 %
Essonne	5	5.2 %
Val d'Oise	6	4.9 %
Hauts-de-Seine	7	4.9 %
Val de Marne	8	4.2 %

Les départements d'Ile-de-France et le montant des sinistres

Département	Rang national	Montant des sinistres
Seine-Saint-Denis	1	35.5 %
Val d'Oise	2	6.9 %
Essonne	5	4 %
Yvelines	6	3.7 %
Val de Marne	8	3.2 %
Hauts-de-Seine	10	2.8 %

Sources : Fédération française des sociétés d'assurance, tiré de Cazelles, Morel et Roché, 2007.

Ces chiffres ne sont pas complètement surprenants si on les rapporte aux indicateurs socio-démographiques. Le département de la Seine-Saint-Denis, on le sait, présente une situation singulière : c'est un département jeune (29,2 % de moins de 20 ans contre 25 % de moyenne nationale en 2004), avec des taux de chômage (11,5 % au 4^{ème} trimestre 2006 contre 8,6 de moyenne nationale) et de pauvreté importants. Par contraste, le faible niveau de violences à Paris intra-muros mériterait d'être plus longuement analysé. Deux pistes pourraient être poursuivies : une interprétation politico-institutionnelle insistant sur la centralité de la capitale, et la nécessité pour les autorités de « protéger » Paris ; une seconde interprétation plus socio-démographique soulignant le fait que peu de quartiers parisiens connaissent le degré de ségrégation sociale et ethnique de banlieue et que, surtout, la mobilité et les échanges constants à l'intérieur de la capitale favorisent un plus grand brassage des populations².

Des villes inégalement touchées : facteurs socio-démographiques et lien social

Selon les données disponibles, ce sont essentiellement les villes prioritaires de la politique de la ville (donc comportant des zones urbaines sensibles) qui ont fait l'objet de violences urbaines au cours des

émeutes. En outre, en regardant la chronologie, on se rend compte que ce sont ces villes qui sont touchées le plus tôt par les émeutes. Mais la relation n'est pas déterministe et l'intensité est susceptible de varier fortement. Ces disparités font naître une série de questions : dans quelle mesure, est-ce que l'intensité des émeutes peut être rapprochée d'indicateurs socio-démographiques ? Comment les différents facteurs (âge de la population, taux de chômage, etc.) affectent la distribution des émeutes sur le territoire francilien ? Si répondre à de telles questions est difficile méthodologiquement (notamment en raison de la difficulté à mesurer précisément l'importance des émeutes dans les villes et, surtout, à localiser les violences à une échelle infracommunale), on compte aujourd'hui certains résultats intéressants.

Selon H. Lagrange, la survenue des émeutes dans une ville dépend des facteurs suivants : importance des grandes familles (comportant 6 personnes ou plus) et part des moins de 25 ans parmi les chômeurs. Il insiste également sur la corrélation qui existe entre les programmes de l'agence nationale de rénovation urbaine et les émeutes, suggérant que le lancement d'une opération de rénovation génère une inquiétude au sein de la population qui a pu alimenter la participation des jeunes. Enfin, le revenu médian dans les quartiers rapportés au reste de la ville est essentiel : les émeutes sont plus probables dans les zones urbaines sensibles dont le revenu médian est éloigné de la ville dans laquelle elles se situent³. Dans une logique similaire, à partir de données communales sur le nombre de voitures brûlées, C. Cazelles, B. Morel et S. Roché montrent l'importance de la ségrégation spatiale intra-communale dans le déclenchement des émeutes. Plus les disparités sont fortes (en termes de revenu, de nombre de personnes par logement, de taux de chômage et de taille de famille), plus les probabilités de violences sont importantes ; le facteur le plus prédictif étant l'écart existant entre le taux de chômage communal et celui des quartiers sensibles⁴. Il reste, au plan comparatif, que les autres grandes capitales européennes qui connaissent aussi la ségrégation ne voient pas éclore de vagues d'émeutes à leur périphérie.

La nécessité de regarder précisément les facteurs socio-démographiques peut être illustrée par la comparaison entre deux villes de Seine-Saint-Denis, Aulnay-sous-Bois et Saint-Denis⁵. Si Aulnay a été l'une des villes les plus touchées par les émeutes (98 sinistres et 21 millions d'euros selon la Fédération française des sociétés d'assurance, avec en outre des dégâts ayant eu un impact médiatique important comme l'incendie d'un concessionnaire Renault ou d'un entrepôt de moquettes), Saint-Denis l'a été nettement moins (moitié moins de sinistres ont été déclarés). Comment expliquer l'écart important entre ces deux villes que l'on pourrait penser à bien des égards similaires ? À y regarder de plus près cependant, les facteurs socio-démographiques diffèrent

quelque peu. Quand on compare les données de la Zus des Francs Moisis-Bel Air à Saint Denis et celles de la Zus des quartiers Nord d'Aulnay, on obtient des écarts plutôt significatifs : 32,2 % de moins de 20 ans à Saint-Denis, contre 41 % à Aulnay ; 8 % de ménages de 6 personnes ou plus à Saint-Denis, contre 17,9 % à Aulnay ; 16,5 % de couples dont l'homme et la femme sont sans emploi à Saint-Denis, contre 22,5 % à Aulnay ; 38,1 % de ménages dont la personne de référence est étrangère à Saint-Denis contre 45,1 % à Aulnay. Autrement dit, les facteurs socio-démographiques (taille des familles, chômage, jeunesse de la population) ou liée à l'immigration (part des familles étrangères) sont positivement corrélés avec le niveau des violences, ce qui indique leur importance pour expliquer la survenue des émeutes sur le territoire de l'Île-de-France. On ajoutera que les clivages internes à la ville d'Aulnay sont essentiels : Aulnay-sous-Bois est une ville clivée, disposant d'entreprises importantes (L'Oréal, Peugeot-Citroën, Garonord) situés à proximité des quartiers lesquels, situation qui a pu susciter des mobilisations selon une logique de frustration relative.

Si ces facteurs jouent un rôle non négligeable, ils ne rendent compte que pour partie de la survenue des

émeutes. Il semblerait de ce point de vue que les émeutes ont pu avoir plus ou moins d'intensité en fonction de la nature du lien social dans les quartiers ainsi que des relations entretenues par les autorités politiques locales avec leur population. H. Lagrange distingue entre « des situations d'embranchement des institutions sur la société civile et les jeunes ; des situations de coupure entre les jeunes et les institutions ; et enfin des situations intermédiaires »⁶. Si les données sont encore de ce point de vue fragmentaires, des travaux comparatifs seraient ici particulièrement bienvenus.

Les institutions face aux émeutes

Pour examiner les relations entre les politiques institutionnelles et les émeutes en banlieue parisienne, une distinction doit être établie entre le rôle des acteurs sociaux et institutionnels dans l'émergence des émeutes (dans quelle mesure le rapport aux institutions a favorisé la survenue d'émeutes?) et leur capacité à gérer, voire à endiguer la dynamique émeutière (comment l'action plus ou moins coordonnée des acteurs sociaux et institutionnels a induit une baisse des tensions?).

Les ressorts des émeutes : une forte dimension anti-institutionnelle

Les émeutes de novembre 2005 ont eu essentiellement pour objet des affrontements avec la police, l'incendie de véhicules et la dégradation de bâtiments publics (écoles, antennes de police, etc.) et privés (notamment commerces). Elles comportent peu de pillages (dépouillement de voyageurs dans les transports publics, vols dans les automobiles) mais essentiellement des saccages, avec une forte dimension démonstrative. Par ces actes de violences, ces jeunes des quartiers défavorisés veulent faire comprendre que leur parole n'est pas prise en compte; plus encore, certains témoignent d'un fort sentiment d'abandon. À partir des entretiens conduits à Aulnay-sous-Bois, il nous a semblé que ces émeutes devaient être interprétées comme une façon de se montrer dans l'espace public, de « *se faire entendre* » sans que, d'ailleurs, il existe un message très construit à transmettre. Cette situation aporétique laisse apparaître en creux l'absence de construction d'une parole politique et la difficulté à passer de la violence à des conflits sociaux (et donc l'entrée dans des logiques de discussion publique et de négociation).

“ Incontestablement, le département de Seine-Saint-Denis est celui qui a payé le plus lourd tribut aux émeutes. Il concentre 10,8 % des véhicules sinistrés et, surtout, 35,5 % du montant total des sinistres. Les autres départements sont concernés mais très inégalement. La Seine-et-Marne et, surtout Paris, sont les départements les moins touchés. ”

Outre les facteurs évoqués plus haut (taux de chômage, opérations de rénovation urbaine), la relation entretenue avec deux institutions a constitué un ressort essentiel des émeutes. Il faut commencer par souligner l'état particulièrement délétère des relations entre les jeunes et la police. Dans les différentes enquêtes, les rapports conflictuels entre forces de l'ordre et jeunes (et notamment jeunes issus des minorités visibles) reviennent comme une antienne. À Aulnay-sous-Bois, nous ont été racontés les défis permanents qui existaient entre jeunes et forces de l'ordre, le sentiment d'humiliation d'une partie de la jeunesse à l'égard des interventions de la police (« ils traitent », « ils rabaissent les gens c'est humiliant »). Si ces relations sont structurellement difficiles, l'oubli de la police de proximité par le gouvernement de l'époque n'a visiblement pas été sans effet sur la dégradation des relations. Le sentiment de relégation est également alimenté par l'échec scolaire, et donc les relations difficiles avec l'institution scolaire. Si environ un jeune sur cinq termine ses études avec au mieux en poche le brevet des collèges, ce taux d'échec est beaucoup plus élevé dans les quartiers sensibles: un tiers des jeunes de moins de 25 ans de la Zus d'Aulnay ayant terminé leurs études n'ont obtenu aucun diplôme. De plus, a été exprimé à plusieurs reprises, un sentiment d'arbitraire de l'orientation scolaire dont les jeunes ne com-

prennent pas la logique (ou qu'ils comprennent trop bien). Si l'on ne peut réduire les émeutes à cette seule dimension anti-institutionnelle, tant les motifs d'implication des jeunes ont été divers (de la solidarité avec les jeunes morts à la compétition intercités), il nous semble que l'on aurait tort de négliger ce rapport conflictuel aux institutions étatiques.

Les acteurs institutionnels et sociaux dans la gestion des émeutes

Tournons nous maintenant vers la façon dont les acteurs politiques, institutionnels, professionnels et sociaux ont géré cette crise. Un constat majeur ressort: les autorités publiques ont été complètement désarçonnées par la dynamique émeutière. C'est ici une véritable difficulté d'anticipation de la part des responsables politiques et professionnels qui apparaît.

S. Roché a montré que les forces de police ne sont pas prêtes au moment du déclenchement des émeutes, que la coordination entre les différents segments de la Police nationale est erratique et la connaissance des territoires d'intervention souvent limitée⁷. Le ministère de l'Intérieur n'a plus depuis le début des années 2000 d'indicateurs qui lui permettent de mesurer le niveau des violences urbaines. Un tel instrument, construit au début des années 1990 au sein de la direction des renseignements généraux, a été mis de côté, et les nouveaux indicateurs présumés plus performants n'ont pas commencé à donner des retours satisfaisants. Ensuite, les divergences organisationnelles (notamment entre police de sécurité publique et forces de maintien de l'ordre) ne jouent pas en faveur d'une réponse coordonnée. La gestion de crise est, en outre, marquée par la centralisation du dispositif policier. Il existe une chaîne hiérarchique qui va du cabinet du ministère de l'Intérieur aux commissariats locaux. Symboliquement, le ministre de l'Intérieur endosse totalement dans la gestion de cette crise le rôle de chef de la police. Cette centralisation du dispositif ne favorise pas, initialement, une réponse adaptée aux difficultés posées par les émeutes, surtout que les jeunes n'ont, eux, aucune organisation structurée, ce qui rend leur action particulièrement imprévisible. En Seine-Saint-Denis, le dispositif de réaction est très centralisé autour de la préfecture de département et de la direction départementale de sécurité publique. Si une telle centralisation a l'avantage de conférer une vision globale des événements sur le département — si tant est que les responsables opérationnels aient le temps de faire remonter les informations —, elle a le désavantage de l'éloignement par rapport aux territoires. C'est un reproche qui lui sera fait à Aulnay, où les forces de police arriveront toujours en retard par rapport aux événements et aux besoins locaux.

En même temps, la police est parvenue à contenir les violences: en dehors des deux enfants électrocutés

dans le transformateur auxquels les policiers ne portent pas secours, on ne dénombre pas de tués de son fait (il y a 1 mort par ailleurs du fait des émeutiers) au cours de cette période et les seuls débordements connus des forces de l'ordre ont été immédiatement sanctionnés ; la police a su adapter son dispositif pour se rendre plus à même de réaliser des interpellations et de contenir les émeutiers. Dans la durée, la direction départementale de la sécurité publique de Seine-Saint-Denis, par exemple, est conduite à déconcentrer le dispositif en laissant une marge d'appréciation plus importante aux commissaires dans les différentes villes, les forces de maintien de l'ordre ont constitué des petits groupes mobiles capables de poursuivre les incendiaires.

Ensuite, s'il est difficile à mesurer, le poids des actions non répressives (discours des maires, présence de médiateurs plus ou moins professionnalisés, actions d'animations, etc.) ne doit pas être négligé dans la gestion des émeutes. Dans diverses villes, des mobilisations d'habitants, plus ou moins suscitées par les municipalités, ont cherché à provoquer la discussion avec les jeunes, pour les convaincre de cesser les violences. À Grigny, pendant quelques jours, à l'initiative de la municipalité, des habitants ont joué le rôle de veilleurs des bâtiments publics et ont tenté d'engager le dialogue dans l'espace public. À Asnières, le maire a également organisé des patrouilles de citoyens (composées principalement d'employés municipaux et de militants politiques) pour protéger les équipements publics et tenter de faire rentrer les jeunes présents dehors dans l'espace public. À Aulnay-sous-Bois, cette mobilisation des acteurs associatifs s'est accompagnée d'une manifestation républicaine appelant à la fin des violences organisées par la mairie le samedi 5 novembre et d'une action continue des services de la ville (médiateurs, centres sociaux) pour diminuer le niveau de tensions dans les quartiers.

Ces mobilisations sont notables : elles témoignent du tissu social existant dans ces quartiers et des capacités des municipalités pour les activer, elles ont permis d'assurer une visibilité des adultes dans l'espace public, évitant que ces violences se résument à une confrontation entre les jeunes et les forces de l'ordre. Il ne faut cependant pas en surestimer l'importance et l'impact. Elles ont été loin, d'abord, d'être généralisées : elles n'ont pas concerné toutes les villes, et dans les villes où elles ont été organisées elles n'ont pas nécessairement touché les quartiers les plus concernés, elles ont souvent rassemblé des militants proches de la municipalité en place, ce qui constitue un biais politique et social non négligeable. Ensuite, les comptes rendus qu'en font les acteurs eux-mêmes évoquent une relative impuissance face à des jeunes déterminés, tout au moins dans la phase euphorique des violences, celles où elles touchent leur paroxysme. La détermination des jeunes, la force des relations qu'ils entretiennent entre eux, semblent ici déterminantes. Dans les entretiens que nous avons conduits reviennent fréquemment des paroles désillusionnées de ces acteurs sur le faible impact de leurs

paroles devant des jeunes déterminés, sur « la difficulté à leur faire entendre raison ». Dans certains cas, ces habitants mobilisés ont même pu se sentir isolés, voire menacés, car soupçonnés d'être à la solde du gouvernement et de son ministre de l'intérieur honni.

En conclusion, on ne peut que rappeler l'impréparation des acteurs institutionnels devant les violences de l'automne 2005. Les villes ne disposaient pas de plans de gestion des crises, la police nationale ne possédait pas d'indicateurs fiables lui permettant d'anticiper les émeutes. Ces difficultés de l'anticipation viennent nous remémorer que la dimension temporelle des émeutes a été essentielle, et que les dispositifs de gestion de crise étaient cruellement absents. La capacité des collectivités territoriales à travailler en ce sens (à échanger des pratiques, à mettre en place des systèmes d'alerte) sera, à l'avenir, essentielle. Ensuite, les émeutes s'inscrivent dans les inégalités socio-territoriales de la région parisienne. Le taux de chômage, la part de la population jeune, la part des familles nombreuses constituent des indicateurs prescriptifs, même si leur degré de précision reste encore à mesurer plus précisément. Enfin, mais cela dépasse la seule région Ile-de-France, ces émeutes ont pour toile de fond les relations conflictuelles entre jeunes des minorités visibles et représentants institutionnels, au premier chef desquels on trouve les policiers, tensions dont il nous semble que l'interprétation donnée *a posteriori* par les acteurs politiques et institutionnels n'a pas suffisamment pris la mesure.

“ Les émeutes s'inscrivent dans les inégalités socio-territoriales de la région parisienne. Le taux de chômage, la part de la population jeune, la part des familles nombreuses constituent des indicateurs prescriptifs... ”

J.M.

1. Nous nous appuyons ici sur le recensement le plus complet, effectué par C. Cazelles, B. Morel et S. Roché, *Les violences urbaines de l'automne 2005. Événements, acteurs : dynamiques et interactions*, Document du Centre d'Analyse stratégique, 2007. Pour les véhicules incendiés, les chiffres proviennent du ministère de l'Intérieur ; pour les sinistres de la Fédération française des sociétés d'assurance. Tous les rapports réalisés pour le CAS sont disponibles sur www.strategie.gouv.fr.

2. Voir de ce point de vue la comparaison opérée par H. Lagrange entre le Val de Seine et le 18^{ème} arrondissement parisien (« Ethnicité et déséquilibres sociaux en Ile-de-France », in H. Lagrange (dir.), *L'épreuve des inégalités*, Paris, PUF, 2006).

3. « La structure et l'accident », in H. Lagrange et M. Oberti (dir.), *Émeutes urbaines et protestations. Une singularité française*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006.

4. C. Cazelles, B. Morel et S. Roché, *op. cit.*, p. 28-29.

5. Nous nous appuyons ici sur deux monographies commandées par le Centre d'analyse stratégique : M. Kokoreff, P. Barron et O. Steinauer, *Enquête sur les violences urbaines. L'exemple de Saint-Denis*, 2006 ; et V. Cicchelli, O. Galland, J. de Maillard et S. Misset, *Enquête sur les violences urbaines. L'exemple d'Aulnay-sous-Bois*, 2006 (disponibles sur www.strategie.gouv.fr).

6. « La structure et l'accident », art. cité, p. 126.

7. S. Roché (2006), *Le frisson de l'émeute*, Paris, Seuil, p. 158-183.

Les deux visages de Paris

Hank Savitch est américain. Politiste, il est professeur dans le département des affaires urbaines de l'université de Louisville dans le Kentucky. Spécialiste des villes américaines, il s'est depuis une dizaine d'années intéressé aux effets de la globalisation sur l'évolution des grandes villes mondiales, principalement dans leurs dimensions de gouvernance et de production de politiques, ce qui lui a valu notamment de travailler sur Paris. Il est, avec Paul Kantor, l'auteur de l'ouvrage *Cities in the international market place: the political economy of urban development in North America and Western Europe*, paru chez Princeton University Press en 2002, livre qui a obtenu l'année suivante le prix du meilleur ouvrage américain sur les politiques urbaines octroyé par l'Association américaine de science politique. Son prochain ouvrage, *Cities in a time of terror*, paraîtra en 2007.

par
H.V. SAVITCH,
University of Louisville

Les Américains ont toujours considéré Paris comme une ville unique, que l'on ne pouvait comparer aux autres villes du monde. New York et Londres souffrent du même mal : des villes surpeuplées, dont l'obsession économique domine l'activité et dont les taudis de la périphérie détonnent avec le centre ville glamour. Ainsi, le terme de « ville duale » est apparu pour décrire New York et Londres, avec d'un côté une richesse opulente et de l'autre une pauvreté extrême. New York a son *Wall Street* et son *Upper East Side* cossus, mais aussi son *Harlem* et son *South Bronx* décrépis. Londres a son *Westminster* et son vivant *West End*, mais également un *East End* à la dérive et le quartier ouvrier de *South bank*,

élaboré par Jane Jacobs et adapté plus tard par Michael Porter en une stratégie rigide de développement. Jacobs démontrait que, quand une multitude d'activités complémentaires étaient réunies dans un espace rapproché, elles constituaient une masse critique et un puissant déclencheur de synergies. On pourrait comparer ce phénomène à une banale réaction nucléaire où une masse d'énergie potentielle est convertie en une chaîne continue d'innovations.

La ville centenaire

Évidemment, on aurait pu distinguer une telle dualité sociale à Paris. Les Américains auraient pu se rendre compte de l'autre visage de Paris, comme Belleville, et consulter de nombreuses études sur « la ségrégation sociale de l'espace ». Mais peut-être que, désespérés par les maladies de leurs propres villes, ils ont fait le choix de ne pas regarder dans cette direction.

Pour bon nombre d'américains, et particulièrement les New Yorkais, Paris est une ville à part. Dans l'inconscient américain, elle est proche de la perfection : une grande ville cosmopolite composée de quartiers où il fait bon vivre, avec ses boutiques à taille humaine. Aux yeux des Américains, Paris semble remplir toutes les qualités. Ses atouts résident dans des quartiers très spécialisés dont la somme forme quelque chose de bien plus grand. De ce point de vue, le tissu et la morphologie de la ville coïncident bien avec l'opinion qu'en a la population américaine.

Paris a aussi longtemps illustré « la théorie des *clusters* » de la vitalité urbaine, devenu monnaie courante parmi les urbanistes, les chercheurs et les décideurs. L'art de découvrir des « *cluster* » urbains a été

De fait, plus que la plupart des villes, Paris offre un aperçu de la manière dont la concentration permet à une ville de fonctionner. Pour donner quelques exemples, le X^e arrondissement est un espace d'industries légères, de commerces de vêtements et de fourrures ; un peu plus loin se trouvent les V^e et VI^e, quartiers généraux de la « matière grise », où se mêlent les institutions culturelles, les librairies et les intellectuels ; entre ces arrondissements, le IV^e présente un décor pittoresque composé de boutiques et de lieux de détente — et, bien sûr, il y a le « triangle d'or » autour du VIII^e, XVI^e et du XVII^e, qui offre une multitude d'équipements pour les cadres supérieurs. Lorsqu'arrivent les beaux jours, les quartiers de Paris se peuplent de festivals de musique, de concerts à l'air libre et autres événements publics. Et tout ceci, qui se déroule sur 105 km² au maximum, se trouve connecté par un grand épicerie, la place du Châtelet, imposante par les monuments qui l'entourent.

Une image renforcée par Delanoë

Cette image a eu un tel succès que Paris, malgré une période de frénésie économique, a pu se présenter comme une ville globale à visage humain. À l'inverse d'autres villes internationales, Paris donne l'impression de choisir la consommation plutôt que la production et le développement collectif plutôt que la compétition économique. Que cette vision soit complète est

une autre question, mais ce qui reste dans l'esprit des Américains c'est l'image d'une ville globale et en même temps humaine.

Paris a été capable de s'adapter à la révolution post-industrielle du XX^e siècle, tout en offrant la promesse d'un XXI^e siècle meilleur ; en même temps elle a conservé le cadre culturel d'une ville du XIX^e siècle. Voyez, par exemple, ce qu'on pouvait lire dans un article du *New York Times Magazine* intitulé « Pourquoi Paris fonctionne » : « Les Parisiens... ont su constituer une métropole moderne et fonctionnelle sur une ville médiévale et de la révolution du XVIII^e siècle. Et ils ont réussi royalement. Les ordures sont enlevées sept jours sur sept, le courrier est livré trois fois par jour et les 1200 kms de rues de Paris sont balayées à la main quotidiennement. Aux heures de pointe, le métro passe toutes les 80 secondes et de nombreuses boutiques dans les stations sont décorées de mosaïques et de peintures murales. Les familles aisées se précipitent, non pas pour fuir en banlieue proche, mais pour acheter un appartement dans un quartier recherché de Paris et pour inscrire leurs enfants dans une école publique. »

L'article continue en encensant le Jardin du Luxembourg par ces mots : « A une période où les villes, de Lagos à Los Angeles, sont envahies par les sans abris et la délinquance, le célèbre parc de Paris est une oasis au milieu de l'agitation urbaine » ; il couvre d'éloges tout ce que Paris peut recouvrer, de la solidarité sociale et des « traditions républicaines » aux

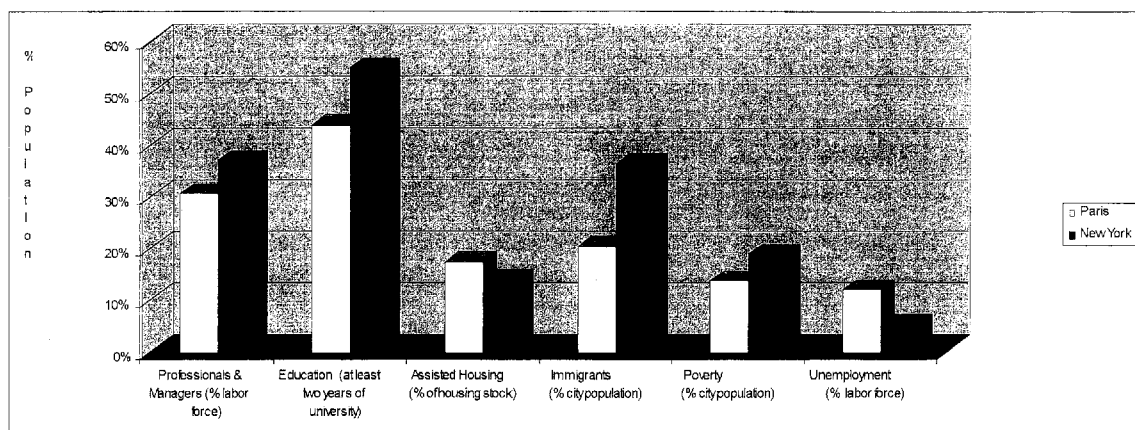
écoles publiques et au Louvre. Même si la description et le ton sont exagérés, la clé de voûte de l'article est que Paris constitue l'antithèse de l'inhumanité des villes américaines. Même les plus petites communes au-delà du périphérique se distinguent comme une antithèse de banlieues homogènes et sans dynamisme qui se sont développées jusque dans les campagnes américaines.

L'élection, en 2001, d'un maire de Paris, homosexuel et socialiste, a encore renforcé cette image. Delanoë n'a d'ailleurs pas déçu ces idéaux. Certes, l'opération Paris-plage a attiré énormément l'attention, mais pas plus que les efforts de la mairie pour rendre les rues aux piétons, aux cyclistes et aux patineurs. Peu importe la pollution qui flotte toujours dans l'air, les embouteillages, la difficulté de trouver un taxi ou la recrudescence de la délinquance. Comparée à tout ce que les Américains peuvent connaître, Paris est une grande et joyeuse fête.

Le retour à la norme

Puis sont survenues les émeutes de 2005. Pendant deux semaines, des jeunes ont saccagé les banlieues environnant Paris, des voitures ont été incendiées et des émeutiers ont tiré des coups de feu dans les rues. Tandis que les images de policiers effrayés de pénétrer dans ces quartiers défilaient en boucle sur les écrans des télévisions, la violence semblait s'être emparée de toutes les banlieues. On a pu voir des bâtiments brûlés,

Paris et New York, vers 2000



Sources: U.S. Bureau of the Census, Washington, D.C., USA and Institut National de la Statistique et des Etudes (INSEE) Paris, France

des rues enfumées, des milliers de policiers mobilisés pour endiguer cette violence, des hélicoptères survolant les lieux... Alors que nombre de Français considéraient cette situation comme une aberration, celle-ci est sans nul doute apparue comme plus familière aux Américains, qui ont interprété assez naturellement ces événements marquants à travers leur propre expérience et le souvenir des scènes de chaos à Los Angeles, en 1992, ou encore de la destruction de Detroit quelques dizaines d'années auparavant.

Surtout, les Américains se sont efforcés de comprendre ce que ces émeutes urbaines signifiaient. Pour eux, le mot « banlieue » renvoie aux familles de classe moyenne, aux maisons individuelles et aux pelouses parfaitement tondues. Assez vite, l'autre visage de Paris a surgi. Ils ont découvert un autre type de banlieue, faite de HLM, de dalles de béton, et habitée par des immigrés ou des enfants d'immigrés du Maghreb. Ils ont alors entendu parler du chômage des jeunes, de la pauvreté, de la ségrégation résidentielle, des accusations de discrimination raciale et d'une « bombe » prête à exploser à nouveau.

Mais il y avait aussi autre chose qui provenait de la vue des énormes tours de logements sociaux. Dans les villes américaines, les logements sociaux sont stigmatisés comme des lieux bas

de gamme, criminogènes, inhospitaliers. Les « projets » comme les Américains les appellent, ont été considérés comme des erreurs architecturales. Des études ont montré que le fait de confiner des minorités pauvres dans d'immenses édifices « standard »

contribuaient à priver ces populations de repères ou de capacité de contrôle sur leur environnement — aggravant les distances entre individus et faisant obstacle à la constitution de quartiers viables. Les « projets » sont devenus si impopulaires, que les villes américaines les ont vidés de leurs habitants et les ont ensuite fait exploser, pour le plus grand plaisir des badauds. Les émeutes qui ont débuté dans les communes de Seine-Saint-Denis n'ont donc pas été très étonnantes ; ce qui a surpris, en revanche, c'est que les Français aient pu répéter les mêmes erreurs que les Américains.

Qu'il soit possible de corriger de telles erreurs n'est pas certain, mais les solutions proposées ont eu un son familier pour les Américains. La « discrimination positive » leur rappelait leur « affirmative action », les « aides gouvernementales » leur propre « guerre contre la pauvreté » et l'« intégration des immigrés » ressemblait fortement aux lois sur les droits civiques. À tort ou à raison, ils ont donc conclu que la France était en train de vivre le même problème que les Etats-Unis — à ceci près qu'en France le problème se pose à la périphérie des centres villes alors qu'aux Etats-Unis la crise est dans leur cœur.

Puis cette prise de conscience de l'autre visage de Paris a été mise en perspective. Evidemment, les Américains n'ont pas confondu le centre avec la banlieue, mais désormais Paris n'est plus dissociée de sa banlieue, et c'est très bien ainsi. Paris est toujours tenue en estime, mais elle prend maintenant plus les traits d'une ville « normale », où se mêlent splendeur et laid. D'une certaine manière, Paris commence à ressembler à New York avec un visage attrayant et un visage repoussant. Le premier visage est celui de villes aux citoyens prospères, habitant et travaillant dans une société florissante. Le second montre des

“ À l'inverse d'autres villes internationales, Paris donne l'impression de choisir la consommation plutôt que la production et le développement collectif plutôt que la compétition économique. Que cette vision soit complète est une autre question, mais ce qui reste dans l'esprit des Américains c'est l'image d'une ville globale et en même temps humaine. ”

quartiers dégradés avec des minorités ethniques au chômage. La figure ci-dessous permet d'effectuer des comparaisons à partir de quelques indicateurs.

Paris est une fête

Les deux villes ont une forte proportion de cadres dans leurs populations actives. Les Parisiens et les New Yorkais sont tout autant diplômés. En outre, les deux villes suivent une politique de centre gauche et sont intervenues sur leurs marchés immobiliers respectifs pour offrir un logement à ceux qui ne peuvent se permettre des loyers élevés. Alors que New York a toujours été une ville d'immigrés (qui constituent aujourd'hui plus d'un tiers de sa population), Paris aussi a une grande communauté d'immigrés qui compte aujourd'hui pour plus d'un quart de sa population. La pauvreté, qui n'a jamais été étrangère aux villes américaines, touche 20 % des new-yorkais, mais atteint aussi 14 % des Parisiens. Les taux de chômage diffèrent, celui de Paris étant deux fois supérieur à celui de New York, mais beaucoup de parisiens préfèrent utiliser les avantages sociaux de leur pays plutôt que d'occuper un emploi mal payé.

Ce que le graphique ne montre pas, c'est le taux de délinquance. New York a une réputation de délinquance élevée, mais ces dernières années, ce taux s'est réduit. Dans une direction diamétralement opposée, Paris a toujours eu une réputation de ville sûre, mais ces dernières années la délinquance a augmenté. Les données sur la délinquance de Paris *intra muros* sont difficiles à obtenir, mais les données de la région sont révélatrices. En 2005, la région parisienne a subi

754 délits avec violence pour 100 000 habitants, contre seulement 448 délits pour 100 000 habitants pour la région à peu près similaire de New York. Le taux d'homicide est toujours plus bas en région parisienne, mais de peu. Durant la même année, elle a enregistré 510 homicides, alors que son homologue New Yorkais enregistrait 688 homicides.

Que peut-on conclure de ces chiffres ? L'environnement urbain parisien et new-yorkais est très largement différent et il est évident qu'il en va de même pour les cultures. Mais dans un sens, Paris et New York ont démontré qu'elles présentent des points de convergence sur des caractéristiques fondamentales liées aux profils sociaux et aux styles de vie. Ceci est particulièrement vrai lorsque nous comparons, l'un avec l'autre, les centres urbains de chacune des villes.

Est-ce que cette « familiarité » ternit l'image de Paris ? Pas le moins du monde. Au contraire, elle aurait plutôt tendance à « normaliser » Paris et, en bien des points, à la rendre plus réelle. Bon an mal an, Paris garde sa place si particulière. Les sentiments d'Ernest Hemingway restent partagés par les Américains d'aujourd'hui lorsqu'il écrivait : « Si vous avez suffisamment eu de chance pour avoir vécu à Paris dans votre jeunesse, alors, quoi que vous fassiez durant le reste de votre vie, cette ville demeure en vous, car Paris est une fête incessante. »

H.S.

Nos remerciements à Xavier Pesenti qui a réalisé une première traduction de ce texte — ainsi qu'à Christian Lefèvre, qui l'a finalisée.

Les relations entre milieux économiques et politiques

Londres et Paris : deux métropoles aux antipodes

En France, la participation des acteurs économiques au gouvernement des métropoles reste problématique. Visiblement les relations entre le monde politique local et les sphères économiques ne vont pas de soi, apparaissent méfiantes, voire conflictuelles. Pourtant le discours ambiant sur la globalisation, largement repris par bon nombre d'acteurs politiques et économiques, parce qu'il insiste sur la compétition et sur la compétitivité économique des métropoles, devrait faciliter une implication du monde de l'entreprise dans ce qu'il est aujourd'hui convenu d'appeler la gouvernance des grandes villes. Dans ce contexte, Christian Lefèvre présente ici une comparaison des modalités d'implication des acteurs économiques dans la gouvernance des deux plus grandes métropoles européennes, Londres et Paris, en s'attachant à comprendre le pourquoi de leurs différences en la matière.

par
CHRISTIAN LEFÈVRE,
professeur à l'institut
français d'urbanisme
(université de Paris VIII),
chercheur au LATTS,
ENPC

Nous qualifierons les systèmes de gouvernance de nos métropoles à partir de quatre éléments :

1. le degré de fragmentation/structuration des acteurs publics ;
2. le degré de fragmentation/structuration des acteurs économiques ;
3. le degré de structuration des relations entre acteurs au niveau métropolitain ; et
4. l'existence et l'intensité de structuration de leurs relations à d'autres échelles spatiales que l'échelle métropolitaine, notamment au niveau infra-métropolitain.

Londres : un système de gouvernance lâche et instable

Du point de vue des institutions publiques, le Grand Londres se caractérise par un système peu fragmenté avec seulement 32 municipalités (*boroughs*) auxquelles vient s'ajouter depuis 2000 l'autorité du Grand Londres (*Greater London Authority* - GLA) qui couvre le comté de Londres et l'État. À noter que contrairement à l'Ile-de-France, la métropole londonienne ne possède pas de commune-centre. Par ailleurs, la GLA n'a pas de compétences opérationnelles, hormis dans le domaine non négligeable des transports publics. Il s'agit en effet d'une autorité stratégique qui, de par la loi qui la crée, est chargée d'élaborer des stratégies dans de nombreux domaines comme l'aménagement, le développement économique ou l'environnement. La GLA ne dispose pas de fiscalité propre et avec un budget fortement dépendant et contraint par l'Etat, elle possède peu de compétences et reste donc une collectivité territoriale relativement faible.

Du point de vue des acteurs économiques, le système semble, là aussi, peu fragmenté avec trois principales associations d'entreprises, la chambre de

commerce de Londres (LCCI) qui ne rassemble qu'environ 3500 entreprises (mais contrairement aux chambres de commerce françaises qui sont des établissements publics, il ne s'agit ici que d'une simple association volontaire d'entreprises), la *Confederation of British Industry* (CBI) *London*, la branche métropolitaine de la principale union patronale britannique et *London First*, association représentant les principales grandes firmes londoniennes ouvertes à l'international. À ces trois structures, qui sont en partie imbriquées (certaines entreprises de la CBI étant membres de *London First*), il convient d'ajouter la *City Corporation of London*, collectivité locale originale et fort ancienne, située en plein cœur de Londres, qui représente les intérêts de la City, autrement dit principalement de la Finance.

Au niveau métropolitain, la structuration des relations entre acteurs existe, mais reste relativement faible. La GLA pilote l'agence de développement de Londres, la *London Development Agency* (LDA), dont le conseil d'administration est majoritairement composé de chefs d'entreprise. Viennent s'y ajouter trois autres "agences" dépendantes en tout ou partie de la GLA dans le domaine des transports publics, de la police et de la lutte contre l'incendie et les situations d'urgence. Par l'intermédiaire de ses stratégies, la GLA a également tissé des relations avec les acteurs économiques, notamment lorsqu'il s'agit de sa stratégie de développement économique et de sa stratégie d'aménagement.

Enfin, le territoire du Grand Londres se trouve morcelé par un certain nombre de structures de partenariat public-privé, qui développent pour certaines des visions stratégiques ; elles associent collectivités locales, entreprises et associations mais leur territoire d'action se limite à des portions de la métropole seulement, comme le *London Thames Gateway Partnership* ou le *Central London Partnership*.

En résumé, le Grand Londres se caractérise par un système de gouvernance où les catégories d'acteurs sont peu fragmentées mais où la structuration métropolitaine de leurs relations demeure faible, du fait notamment d'une GLA faible. Il s'agit là d'un système instable et potentiellement conflictuel. Les conflits sont potentiels entre l'État et la GLA d'une part car le gouvernement central demeure fortement présent, par le *Government Office for London* (GoL), sorte de mini-préfecture mais aussi et surtout par un encadrement fort des politiques publiques et un souci de ne pas produire sur la capitale britannique une autorité métropolitaine forte; et entre la GLA et les *boroughs* d'autre part, ceux-ci craignant la montée en puissance de la GLA. Cette instabilité et conflictualité est aujourd'hui confirmée par le processus de réforme en cours qui vise à renforcer les pouvoirs de la GLA et qui voit s'opposer ces trois acteurs. Dans ce système et dans cette réforme, les acteurs économiques occupent une place importante comme nous le verrons.

Paris-Ile-de-France : une métropole fragmentée et conflictuelle

L'organisation politico-institutionnelle francilienne est complexe avec près de 1300 communes, 8 départements, une région et l'État auxquels vient s'ajouter

une petite centaine de structures intercommunales à fiscalité propre. Cette fragmentation ne serait pas forcément problématique si des modalités de régulation des conflits ou permettant de parvenir à des décisions partagées existaient. Auparavant l'État par son *leadership* jouait en partie un tel rôle, mais les évolutions politico-institutionnelles comme la décentralisation et le développement de l'intercommunalité ne le lui permettent plus et les conflits territoriaux aujourd'hui se développent.

La situation est similaire du côté du monde économique. Au moins quatre chambres de commerce représentent sur des territoires infra-régionaux les entreprises. La seule chambre régionale est une structure plutôt faible et qui ne joue que peu le rôle de coordination et de régulation. Les unions patronales comme le Medef ou la CGPME sont relativement fragmentées par branches et leur organisation territoriale, notamment au niveau régional, pèsent peu par rapport aux organisations sectorielles.

Cette fragmentation et conflictualité des acteurs politiques et économiques ne trouve aucune structuration significative au niveau métropolitain ou régional. Le Conseil économique et social d'Ile-de-France est trop faible pour prétendre représenter les acteurs économiques auprès des pouvoirs publics, l'Agence régio-

nale de développement (ARD) relativement récente puisque créée en 2001 et rassemblant la région, les départements et les chambres de commerce ne peut non plus jouer le rôle de lieu de formulation d'une stratégie métropolitaine partagée contrairement aux premiers espoirs car les parties prenantes n'ont pu s'accorder pour lui octroyer une telle mission.

En revanche, l'Ile-de-France assiste aujourd'hui à une multiplication de structuration d'acteurs politiques et économiques à des niveaux infra-métropolitains, comme dans certains départements et inter-communalités, sans compter la ville-département de Paris et la zone centrale, ces structurations portant un risque de morcellement de l'aire métropolitaine. La métropole francilienne apparaît alors comme un territoire en cours de morcellement sans institution ou acteur disposant de ressources nécessaires et à ce titre capable de jouer légitimement un rôle de *leader* ou même de fédérateur qui permettrait de compenser la fragmentation existante et de réguler significativement les principaux différents et divergences de points de vue, voire de stratégies.

Londres et Paris : Une mobilisation contrastée des acteurs économiques

Vis-à-vis de l'implication des acteurs économiques, les métropoles de Paris et de Londres offrent une vision très contrastée, ceux-ci étant au cœur du système de la gouvernance londonienne alors qu'ils n'occupent qu'une place marginale en Ile-de-France.

“ À la différence de la situation londonienne où ces derniers occupent une place importante dans le système décisionnel et institutionnel, en Ile-de-France, l'implication des entreprises reste à la fois moins forte et se situe en amont, se réduisant le plus souvent à une consultation de la part des pouvoirs publics, nationaux et locaux ”

Londres : une implication forte et structurée des entreprises

En 1986, le *Greater London Council* (GLC), autorité métropolitaine élue et puissante, est aboli par le gouvernement conservateur de Mme Thatcher. Cette disparition crée un vide politique et stratégique pour la capitale britannique dans la mesure où aucune institution ne peut parler pour elle. Ce vide, ce sont les acteurs économiques et singulièrement la *City Corporation* qui vont chercher à le combler. Très vite, la *City of London* assume un rôle de représentation du Grand Londres, notamment dans ses relations internationales (elle reçoit les chefs d'État et missions diplomatiques en visite à Londres, elle parle pour le Grand Londres à l'étranger) et commissionne plusieurs rapports sur la situation économique et sociale de la métropole, se substituant de fait au GLC, mais en défendant bien évidemment ses intérêts propres.

En 1992 est créée *London First*. Association d'hommes d'affaires constituée dans le but de promouvoir la capitale et d'améliorer sa situation économique notamment en participant aux décisions stratégiques pour les questions qui les concernent, *London First* n'ambitionne pas de représenter le monde économique dans son ensemble, mais les grandes entreprises ouvertes à la compétition internationale (elle compte environ 300 membres aujourd'hui). Persuadées que les collectivités locales n'ont pas les moyens de développer Londres et que le gouvernement central s'en désintéresse (aucune mesure n'est prise par exemple pour endiguer la chute du prix du foncier ou pour améliorer les transports publics, deux problèmes clé de l'époque), ces grandes entreprises se mobilisent. En 1994, *London First* crée le *London First Centre*, sorte d'agence de promotion de Londres visant à attirer les investissements. Cette structure reçoit pour ce faire des ressources du ministère de l'Industrie, des collectivités publiques (*City of London*, *City of Westminster* (un *borough*), de la *London Docklands Development Corporation*, structure mixte chargée de l'aménagement de la zone des Docklands et du secteur privé.

En 1994, l'Etat propose une réflexion stratégique aux trois plus grandes métropoles britanniques (Birmingham, Londres, Manchester), baptisée *City Pride*. Pour y répondre, une structure *ad hoc* est créée : le *London Pride Partnership* (LPP). Constitué à l'initiative de *London First*, le LPP rassemble les grandes entreprises, la chambre de commerce, la CBI, la *City of London* et la *City of Westminster* et une partie du monde associatif. En 1995, il produit le *London Pride Prospectus*, le premier document stratégique londonien de l'après GLC.

En 1998, se constitue le *London Development Partnership* (LDP). Le LDP est en partie l'héritier du LPP. En effet il est établi par les grandes entreprises (son président est le PDG de *British Airways*, membre de *London First*) mais accueille, beaucoup plus que le LPP par exemple, l'ensemble des collectivités locales du Grand Londres, notamment par le biais de l'*Association of London Governments* (ALG), organisme qui fédère depuis 1994 l'ensemble des municipalités londoniennes, quelle que soit leur appartenance politique. En 1999, le LDP et l'ALG publient un second document, *the London Study*, sorte d'agenda stratégique dont la future GLA pourrait se saisir.

Les milieux économiques se montrent également très actifs dans la création de la GLA en 2000. Ils ont fortement contribué d'une part à son établissement en insistant sur la nécessité pour la capitale d'avoir une « voix pour Londres » personnalisée par un maire élu au suffrage universel direct et d'autre part à sa configuration même en souhaitant une autorité métropolitaine principalement stratégique et peu gestionnaire

de services. On peut dire qu'ils ont été en grande partie comblés puisque la loi sur Londres de 1999 reprend un bon nombre de leurs suggestions.

Depuis la constitution de la GLA, les entreprises jouent le jeu et s'impliquent fortement. Tout d'abord, elles sont fortement présentes dans le conseil d'administration de la *London Development Agency*, agence qui a pour tâche d'élaborer la stratégie de développement économique de la métropole et de la mettre en œuvre. En second lieu, elles se sont réorganisées en cherchant à parler d'une seule voix, ce qui a donné lieu à l'établissement du *London Business Board* (LBB), structure légère de coordination de la *London Chamber of Commerce*, de *London First* et de *CBI London*. Individuellement ou par l'intermédiaire du LBB, les acteurs économiques ont progressivement développé des relations régulières et intenses avec la GLA. Enfin, ce sont eux qui aujourd'hui s'occupent officiellement de la promotion internationale du Grand Londres (*inward investment agency*) avec la récente création de *Think London*, agence conjointement financée par la *London Development Agency*, *London First* et par la *City of London* et dont le conseil d'administration est entièrement composé de représentants des entreprises.

Paris-Ile-de-France: des acteurs économiques rarement parties prenantes des décisions

Le processus de décentralisation et le développement de l'intercommunalité en Ile-de-France représentent deux phénomènes qui structurent aujourd'hui l'implication des acteurs économiques franciliens dans les affaires de la cité. Cependant, à la différence de la situation londonienne où ces derniers occupent une place importante dans le système décisionnel et institutionnel, en Ile-de-France, l'implication des entreprises reste à la fois moins forte et se situe en amont, se réduisant le plus souvent à une consultation de la part des pouvoirs publics, nationaux et locaux. Par ailleurs, cette implication s'effectue de manière fragmentée, chaque institution politique faisant appel aux acteurs économiques sur les territoires qu'elle contrôle, à travers des structures *ad hoc*, établies ou non par la loi, et en fonction de leurs compétences propres, dans le cadre notamment de procédures formalisées d'élaboration des politiques publiques qui requièrent explicitement la participation des acteurs économiques. Il en ressort une implication "patchwork" reposant sur des bases sectorielles et territoriales multiples sans réelle coordination et non pérenne.

La région a progressivement développé des relations avec le monde économique à mesure que se renforçaient ses compétences en la matière. Les États Généraux pour l'emploi de 1999 ont probablement été la première véritable tentative régionale de mobilisation des entreprises sur l'avenir de l'économie franci-

lienne, mais cette mobilisation est rapidement retombée. Forte de ses nouvelles compétences en matière d'aménagement et de l'opportunité que lui offrait la loi de décentralisation de 2004 de jouer un plus grand rôle en matière de développement économique, la région a récemment lancé deux schémas, le Schéma directeur régional d'Ile-de-France (SDRIF) et le Schéma régional de développement économique (SRDE) auxquels elle a cherché à associer les entreprises. Cette association s'est tout d'abord effectuée par le biais du Conseil économique et social régional qui, comme la loi l'oblige, a été consulté en tant qu'assemblée régionale sur ces deux schémas. En second lieu, la région a invité les structures de représentation du monde économique (chambres de commerce, fédérations professionnelles, etc.) à participer à l'élaboration de ces deux documents stratégiques qui ont donné lieu à une intense activité de consultation, allant parfois au-delà de ce que requiert la loi. Ainsi, pour le SRDE, la région a constitué un groupe de proposition auquel ont participé une quarantaine d'entreprises.

Mais elle n'est pas la seule à développer ce genre de relations avec le monde économique. De son côté, la mairie de Paris a créé en 2002 le CODEV, conseil de développement, organe consultatif chargé d'aider la municipalité à définir ses actions en matière d'économie et d'emploi et composé pour partie de responsables d'entreprises. Par ailleurs dans le cadre de l'élaboration de son Plan local d'urbanisme (PLU), la municipalité a invité les entreprises parisiennes à s'exprimer sur l'aménagement et le développement de la capitale. Certains départements comme le Val d'Oise ont eux aussi initié des démarches de consultation et de mobilisation des entreprises avec l'aide ou non d'agences de développement nouvellement créées comme celle du Val-de-Marne en 2003 et qui la plupart du temps associent les acteurs économiques dans leurs structures de gouvernance.

Les deux métropoles de Londres et Paris présentent donc des situations très contrastées entre d'un côté une participation et une implication centrale des entreprises à Londres et de l'autre des acteurs économiques que l'on invite de temps en temps à la table en Ile-de-France, même si pour le cas francilien deux bémols peuvent être introduits : une ouverture vers les représentants d'un autre modèle économique comme l'économie sociale et solidaire et une mobilisation plus effective et plus structurée des entreprises dans le cadre de la politique des pôles de compétitivité où les collectivités territoriales semblent accepter un

“ La culture politique française considère que le public doit primer sur le privé dans la conduite des affaires collectives et que dans tous les cas ce dernier ne saurait détenir une position institutionnelle forte dans les sphères décisionnelles. Dans ce cadre, il est clair que le système de gouvernance londonien accorde une place institutionnelle plus importante aux acteurs économiques que celui de l'Ile-de-France. ”

relatif *leadership* régional. Qu'est-ce qui explique une telle différence? C'est vers cette question que nous nous tournons maintenant.

Londres et Paris : des conceptions divergentes

A priori ce n'est pas dans la situation économique de nos deux métropoles qu'il faut chercher les différences de mobilisation du monde entrepreneurial car Londres et Paris sont *grosso modo* de rang équivalent et confrontées aux mêmes enjeux et défis, mais dans des conceptions divergentes des relations entre le politique et l'économique et du rôle des métropoles dans la globalisation. C'est donc plutôt dans ce qui les différencie intrinsèquement dans leur système de gouvernance qu'il faut trouver des débuts de réponse.

“ L'absence de structuration des milieux économiques dans des organes de représentation peu nombreux, représentatifs et puissants ajoute à la difficulté de leur mobilisation. Elle reflète une fragmentation significative des milieux économiques franciliens, qui repose sur l'indifférence ou même sur la conflictualité interne à ces milieux, notamment entre les unions patronales et entre ces dernières et certaines chambres consulaires. ”

Londres : un contexte historico-politique favorable aux acteurs économiques

Depuis le début des années 1980, la Grande Bretagne a opéré une transformation radicale de sa conception des relations entre le public et le privé, entre le politique et l'économique. Ceci a été initié par la révolution Thatcherienne que le gouvernement travailliste n'a pas fondamentalement remise en cause, en tout cas sur ce point précis. Aujourd'hui le partenariat public-privé est toujours le paradigme de nombreuses politiques publiques britanniques et notamment des politiques urbaines. Ce partenariat ne se limite pas à des questions opérationnelles, mais est aussi au cœur de certaines structures stratégiques comme la composition des instances décisionnelles de la LBA (et plus généralement des autres agences régionales de développement) l'illustre. Même si le

public, et singulièrement l'État, demeure fort et central sur le territoire britannique et tout particulièrement à Londres car s'y ajoute son rôle de capitale, il n'en demeure pas moins que la légitimité des milieux d'affaires à participer aux décisions concernant le devenir de la métropole n'est plus contestée.

Cette légitimité est d'autant moins contestée, que le Grand Londres se situe résolument dans le contexte de la globalisation et de la compétition territoriale entre grandes métropoles. Les stratégies élaborées par la GLA sont explicites sur ce point qu'il s'agisse du *London plan*, sa stratégie spatiale, ou de sa stratégie de développement économique, *Sustaining Success*. Londres s'affiche haut et fort comme une grande métropole de

rang mondial qui a comme objectif principal l'amélioration de sa compétitivité, base de son développement. Dans ce registre, la participation et le soutien du monde économique est cruciale et recherchée.

Nous avons vu que les entreprises ont répondu positivement et ont joué le jeu en se mobilisant, en s'organisant, en restructurant leurs modes de représentation. Cette attitude s'explique comme nous venons de le dire par la légitimité que leur octroient la loi et l'évolution de la conception des politiques publiques, mais plus largement par la crédibilité de l'autorité du Grand Londres qui en fait un acteur fiable pour les milieux d'affaires. Cette crédibilité est assise sur plusieurs éléments. En premier lieu la nature même de la GLA, autorité stratégique et relativement faible qui l'oblige à nouer des alliances et à être respectueuse des forces économiques si elle veut que ses options de développement soient mises en œuvre; ainsi elle ne prétend pas se substituer au secteur privé et affiche une conception modeste de son rôle. En second lieu, l'attitude même du maire qui a montré clairement ses choix et les a défendus. « Ken le rouge », comme on l'appelait lorsqu'il était président de l'ex GLC et membre influent de la gauche du parti travailliste, s'est en partie reconverti en affichant un discours pro-développement économique, pro-compétitivité qui est celui que souhaitaient entendre les milieux économiques. Homme charismatique, il a fortement personnalisé la fonction de maire et s'est mis en avant sur de nombreux dossiers et notamment sur celui des Jeux Olympiques, un succès qu'une grande partie de la société londonienne et particulièrement les entreprises lui attribuent volontiers. Ce faisant il a montré aux acteurs économiques qu'ils pouvaient compter sur lui.

Mais la mairie de Londres s'est montrée également un partenaire du monde économique métropolitain. Dès son arrivée au pouvoir, K. Livingstone produit un document intitulé « *The Mayor and his relations with the Business community* ». Ce document de 26 pages est un engagement du maire vis-à-vis des entreprises mais aussi une demande. Il se déclare prêt à travailler en commun avec elles mais il souhaite des positions claires et communes de la part des milieux d'affaires. Très vite il donne des garanties de sa bonne volonté. À peine élu, il constitue un cabinet qui fait la part belle au monde économique. Il choisit la présidente de la City of London comme conseillère et le LBB devient une sorte de forum consultatif avec lequel il discute régulièrement. Tous les 15 jours une réunion formelle est organisée et les conseillers du maire sont en relations quasi-quotidiennes avec les principales associations d'entreprises.

Le maire touche les dividendes de cette attitude «pro-business». Les acteurs économiques le soutiennent lors de la réforme en cours sur l'organisation et

les compétences de la GLA, en faisant pression pour un accroissement de ses responsabilités, notamment dans les domaines du logement et de la planification, secteurs de conflits avec les *boroughs*. Les choix du maire de Londres ont cependant un revers, celui d'une critique de nombreuses forces sociales, base traditionnelle du parti travailliste, qui l'accusent de virer de bord en privilégiant les intérêts des grandes firmes.

Paris-Ile-de-France : une implication faible et fragmentée

La culture politique française considère que le public doit primer sur le privé dans la conduite des affaires collectives et que dans tous les cas ce dernier ne saurait détenir une position institutionnelle forte dans les sphères décisionnelles. Dans ce cadre, il est clair que le système de gouvernance londonien accorde une place institutionnelle plus importante aux acteurs économiques que celui de l'Ile-de-France. Cette différence repose sur la plus ou moins grande légitimité octroyée aux milieux économiques, et singulièrement aux milieux d'affaires.

En Ile-de-France, l'organisation politico-institutionnelle et son évolution récente imprime fortement la nature et l'ampleur de l'implication des acteurs économiques. La multiplicité et la fragmentation des acteurs politiques franciliens, le processus de décentralisation et la non hiérarchie entre collectivités territoriales, tout comme le développement de l'intercommunalité la plus intégrée (communautés d'agglomération par exemple) sont en train de produire un système politico-institutionnel très compétitif au plan territorial. Chaque niveau de collectivité est légitime pour élaborer ses propres stratégies de développement, notamment économique, de manière relativement autonome, en comptant premièrement sur ses propres forces. Outre qu'une telle situation est préjudiciable à une vision métropolitaine partagée, elle explique en partie une mobilisation fragmentée des acteurs économiques et une faiblesse de toute structure de mobilisation métropolitaine ou régionale de ces mêmes acteurs. Pas de *leadership* territorial légitime en Ile-de-France mais une compétition pour ce *leadership*, donc pas ou peu de mobilisation des forces économiques et sociales à cette échelle par les institutions politiques.

L'absence de structuration des milieux économiques dans des organes de représentation peu nombreux, représentatifs et puissants ajoute à la difficulté de leur mobilisation. Cette absence de structuration n'est pas non plus le fait du hasard, mais reflète une fragmentation significative des milieux économiques franciliens, fragmentation qui repose sur l'indifférence ou même sur la conflictualité interne à ces milieux, notamment entre les unions patronales et entre ces dernières et certaines chambres consulaires.

Dans un tel contexte, on comprend que la mobilisation et l'implication des acteurs économiques au niveau de la métropole soient si difficile, si rare et si temporaire.

Mais au-delà des caractéristiques que nous venons d'évoquer, il y a un élément propre au monde politique francilien qui sur-détermine, en tout cas aujourd'hui, la nature des relations entre le monde politique et les entreprises et qui, sur ce point, oppose ce territoire à sa voisine londonienne. Alors que, nous l'avons vu, le Grand Londres se place résolument dans la mondialisation et la compétition entre métropoles, il n'en est pas de même de l'Ile-de-France. Le pouvoir politique régional et de nombreux départements et municipalités, dont Paris, ne se considèrent pas en concurrence avec les grandes villes mondiales ou tout au moins, si certains admettent un tel cadre, ne le jugent-il pas structurant de leurs stratégies. Lorsque la question du développement économique est traitée, lorsque la compétitivité francilienne est abordée, comme c'est le cas dans les récents documents stratégiques (SRDE, SDRI, PLU de Paris, contrat de projet Etat-région, etc.), elle n'apparaît jamais prioritaire et reste au mieux adossée à d'autres enjeux comme ceux autour des questions environnementales ou des disparités socio-spatiales. En effet, ces questions sont estimées comme plus cruciales, plus déterminantes pour la plupart des élites politiques au pouvoir dans les collectivités franciliennes, ce qui les met en porte-à-faux avec le monde des entreprises. Dans ce contexte, on comprend que pour le monde économique et contrairement au cas londonien, les pouvoirs politiques locaux apparaissent moins fiables et sont donc moins dignes de leur attention.

Au-delà d'une rhétorique commune qui associe classiquement enjeux économiques, sociaux et environnementaux, les métropoles londonienne et francilienne développent des agendas politiques contrastés, ce qui explique en partie leurs différences quant à l'implication des acteurs économiques dans la gouvernance de ces territoires.

C.L.

Bibliographie

- Estèbe, P. et P. Le Galès (2003), « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue Française d'Administration Publique*, 107, pp 345-356.
- Hall, J. (2006), « The Role of business in London local and regional government: How it became recognised as a significant player », *Local Government Studies*, 32, 3, pp 311-340.
- Kleinman, M. (2002), Une « troisième voie » dans la gouvernance métropolitaine ? le Grand Londres », in Jouve, B. et C. Lefèvre, *Métropoles ingouvernables : les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Elsevier, Paris.
- Lefèvre, C. (2002), « Paris-Ile-de-France, une métropole ingouvernable ? », in Jouve, B. et C. Lefèvre, *Métropoles ingouvernables : les villes européennes*

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

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

par
DANIEL BÉHAR
& PHILIPPE ESTÈBE,
Coopérative Acadie

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

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

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

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

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

La montée du pouvoir régional en Ile-de-France

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

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

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

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

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

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

L'évidement du pouvoir régional

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

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

À ces intercommunalités, qui s'organisent plutôt autour de la question des services urbains, se sont ajoutés des « machins », nouvelles formes de regroupements territoriaux, rassemblant plusieurs intercommunalités, autour d'enjeux de développement empiétant sur les plates-bandes régionales². C'est l'association des communes du territoire de l'Est parisien (ACTEP) à cheval sur la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne et la Seine-et-Marne, de la Vallée-de-la-Bière à cheval sur les Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne. À la différence des intercommunalités, ces formations nouvelles s'emparent de questions d'aménagement et de développement qui concernent leur territoire mais qui

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

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

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

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

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

Dans le même temps, le pouvoir régional subit un processus d'évidement « par le haut », du fait du retour de l'État en Ile-de-France, par les fenêtres, si l'on peut dire, alors qu'il semblait être sorti par la porte de la décentralisation. L'État semble, depuis la fin des années 1990, progressivement rompre avec la politique d'équilibre Paris-province. Celle-ci a eu des effets notoires au cours des années 1990, particulièrement dans le domaine de la recherche, où la région Ile-de-France s'est trouvée amputée, au profit d'autres régions, d'une part non négligeable de son potentiel. Les différents signaux d'alarmes, comme la montée de la pauvreté et du chômage dans la région capitale, les indicateurs de performances montrant que la région perdait des points dans certains domaines stratégiques comme les biotechnologies et ne parvenait pas à faire décoller ses fonctions de place financière et de centre d'affaire (notamment par comparaison avec le bassin de Londres) ont eu raison d'une politique trentenaire de repeuplement du « désert français ». Cependant, la redécouverte du « champion national » n'a pas eu pour conséquence de donner plus de marges de manœuvre au pouvoir régional, au contraire: l'Ile-de-France semble une affaire trop importante pour la laisser au pouvoir local. D'où les dispositifs d'intervention qui se sont multipliés ces dernières années, dans lesquels l'État entend jouer un rôle direct d'impulsion, voire de commandement. La concentration des pôles de compétitivité « mondiaux » entend relancer les locomotives industrielles, dans une alliance directe entre l'État et les grandes entreprises, et ne laissent pas de place très claire à la région. L'attribution de 300 000 m² à l'établissement public d'aménagement de la Défense participe de cette volonté d'intervention directe pour muscler les atouts franciliens, en contradiction avec l'objectif d'équilibre territorial régional. Plus encore, les opérations d'intérêt national (OIN) s'ajoutant aux villes nouvelles qui ont conservé leur ancien statut, taillent dans le territoire régional des « enclaves » où l'État se réserve la possibilité de donner le ton. Le directeur régional de l'équipement s'en explique très clairement dans la revue *Urbanisme*: « L'intervention de l'État se justifie par la présence d'enjeux métropolitains majeurs (un aéroport international par exemple) et par des situations de crise très aiguë résultant d'un vide de gouvernance: crise du logement en Ile-de-France (on ne réalise chaque année que 35 000 à 40 000 logements sur les 60 000 qu'il faudrait

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

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

L'Ile-de-France banalisée

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

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



Crédit photo : Gamma

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

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

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

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

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

L'exception francilienne ?

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

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

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

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

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

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

D.B. & Ph. E.

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

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

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

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

Roland Castro : « Créer une institution fédérale de 80 communes »

Ancien maoïste, candidat malheureux à l'élection présidentielle du « Mouvement des utopies concrètes », Roland Castro, qui se définit comme un « citoyen » et un « intermittent de la politique » est avant tout architecte et urbaniste. Engagé de longue date dans une réflexion sur les métamorphoses de l'espace urbain, et notamment de l'Ile-de-France¹ (il fut l'animateur de *Banlieue 89* sous la présidence de François Mitterrand) il a réalisé de nombreuses opérations de rénovation ou de réhabilitation de cités HLM. Dans cet entretien publié sur un site Internet², dont nous reproduisons quelques extraits, Roland Castro dessine sa vision du « Grand Paris », plaçant pour une « institution fédérale qui taille dans les fiefs sans aliéner l'essentiel des compétences des maires. »

En quoi consiste votre projet de Grand Paris ?

Roland Castro : Passer de Galilée à Copernic. Je m'explique : dans l'espace métropolitain, la centralité est concentrée dans le Paris historique. L'idée du Grand Paris est de créer une centralité périphérique autour de Paris, aux environs de l'A86 et de la ligne des Forts autour de Paris, en y installant toutes les institutions de la République de façon à remplacer l'attractivité du centre par une attractivité dans la périphérie, et donc de créer à travers cette question institutionnelle, une égalité de traitement entre les quartiers de banlieue et les quartiers du centre. Cela contribuerait à combattre « l'apartheid urbain ». Il y a 14 forts autour de Paris, qui sont des « Montmartre potentiels ». Ils appartiennent aujourd'hui à l'Armée, mais n'ont évidemment plus aucun enjeu stratégique, et ce sont des friches urbaines très belles. Quand je dis « Montmartre potentiel », c'est qu'il y a tous les ingrédients pour y trouver des éléments poétiques.

Enfin pour compléter le Grand Paris, il est possible de faire tourner le grand Tram qui existe déjà entre Saint Denis et Bobigny, La Défense et Saint Cloud. Ce grand Tram mettrait en réseau 40 communes de banlieue donc 40 théâtres, 40 maisons de la Culture. Cela changerait le fait que chaque ville de banlieue vit essentiellement dans un rapport à Paris, et ainsi s'installerait un rapport de banlieue à banlieue. Une des causes de l'apartheid urbain, c'est l'enclavement. Pour résumer, c'est un projet qui a l'ambition de supprimer les aspects négatifs de la banlieue, c'est un projet pour l'égalité urbaine.

Pourquoi ne pas déménager les lieux de pouvoir en province ?

Roland Castro : Le déménagement de l'ENA à Strasbourg a fait co-exister deux institutions au lieu d'une. À partir du règne de Louis XI, le pouvoir est légitime-

ment dans la capitale. Dans ce projet, il est au milieu du peuple. Par contre, il y a des institutions que l'on peut déconcentrer en province avec la même légitimité. Ce que je propose dans le Grand Paris est valable dans n'importe quelle ville de province. Par exemple il est tout à fait pertinent à Soisson que la médiathèque soit construite dans le quartier le plus populaire plutôt qu'à côté de la cathédrale. La question que vous posez souligne celle de l'aménagement du territoire. Souvent certaines décisions de délocalisation sont prises de manière clientéliste ou politicienne. Il serait judicieux

que le Grand Paris, les grandes décisions de l'aménagement du territoire soient prises devant les citoyens et pas simplement par des experts frileux, attachés à leurs beaux quartiers. J'ajoute que je propose que les ministères soient en banlieue et que l'ENA soit dissoute, et j'ajoute que lors d'une grande fête, on donne le droit de vote aux étrangers aux élections locales.

Économiquement, que donnerait le Grand Paris ? Quelle différence cela fait-il avec la région ?

Roland Castro : Il faudrait créer une institution fédérale de 80 communes et 20 arrondissements avec d'énormes pouvoirs dans chaque commune et arrondissement, mis à part ceux qui sont dans l'intérêt général (circulation entre communes, tram, décision d'implantation de ministères) qui dépendraient d'un pouvoir fédéral. Actuellement, on n'ose pas parler du Grand Paris de peur de bousculer des habitudes et des fiefs, mais si la pertinence du projet l'emporte dans l'esprit public, il faut une institution fédérale qui taille dans les fiefs sans aliéner l'essentiel des compétences des maires.

Pensez-vous que les gens accepteraient de quitter Paris ?

Roland Castro : Le Quai d'Orsay à la Courneuve, c'est à Paris ! Le Grand Paris dont je parle c'est 25 km de diamètre au lieu de 10 km aujourd'hui et dans ce territoire, on a tout ce qui nous fait aimer la grande ville.

Avez-vous déjà présenté votre projet devant les fonctionnaires ? Quelles ont été leurs réactions ?

Roland Castro : Quitte à perdre beaucoup d'électeurs, je pense qu'il faut soumettre ce projet aux citoyens quels qu'ils soient en premier et en dernier aux énarques qui seront bien obligés d'obéir pour une fois. Mais comme Pierre Bourdieu, je ne confonds pas la noblesse d'État avec les valeureux de la fonction publique, qu'il appelait la main gauche de l'État...

1. Roland Castro est l'auteur de plusieurs ouvrages consacrés aux enjeux urbains : *La ville à livre ouvert* (avec A. Stinco, La Documentation française, 1979), *1989*, (éd. Barrault, 1984), *Civilisation urbaine ou barbarie* (Plon, 1994), *Impressionnisme urbain* (avec Sophie Denissot, éd. ESA Productions, 2000), *(Re)modeller, métamorphoser* (avec Sophie Denissot, Le Moniteur, 2005), *Faut-il passer la banlieue au kärcher* (L'Archipel, 2007)

2. *L'Internaute Magazine*, Laurence Matesco, Mai 2006.

Le budget et les priorités de la région

Le budget 2007 de la région Ile-de-France s'élève à 4,018 milliards d'euros. La hausse de 6,6 % par rapport à 2006 ne se traduira pas par une augmentation fiscale sur les foyers.

Ce budget marque « les axes prioritaires de l'action régionale pour améliorer la qualité de vie des Franciliens ».

Transports en commun

En consacrant environ un quart de son budget aux transports, 943,5 millions d'euros, la région renouvelle sa volonté d'afficher l'amélioration des transports collectifs comme une priorité majeure de sa politique. Parmi ses objectifs : étendre l'offre de banlieue. L'année 2007 sera significative, notamment avec le lancement des travaux de 11 opérations inscrites au contrat de plan État-Région et l'inauguration du Trans-Val-de-Marne (TVM) ouest à la Croix de Berny. Autres grandes mesures inscrites au budget 2007 : la suppression des zones 7 et 8 de la carte orange ainsi que la mise en place de la gratuité des transports pour les bénéficiaires du Revenu minimum d'insertion (depuis le mois d'avril).

Apprentissage et formation professionnelle

La hausse des crédits octroyés à l'apprentissage et à la formation continue se poursuit en 2007 (+ 15,9 % soit 648,4 millions d'euros). Avec 366 millions d'euros dédiés à l'apprentissage, l'Ile-de-France devrait franchir le cap des 80 000 apprentis en 2007 et atteindre son objectif de 100 000 en 2010. La région finance les 82 missions locales du territoire et, depuis le 1er janvier, les activités de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (ANAF). Par ailleurs, le dispositif des chéquiers Validation des acquis de l'expérience (VAE) est renouvelé.

Enseignement secondaire

773,98 millions sont consacrés aux lycées. L'année 2007 sera marquée par le lancement de la construction de deux lycées (à Gonesse et à la Plaine Commune) et la poursuite de 55 chantiers de rénovation. À noter aussi, le renouvellement de l'intégralité des livres de classes de premières et l'augmentation des budgets d'aides sociales aux familles.

Écorégion

La région Ile-de-France consolide aussi ses nouvelles politiques, en allouant 131,33 millions d'euros aux dispositifs d'écorégion. Le budget du Plan Energie, qui encourage les économies d'énergie et soutient le développement des énergies renouvelables, augmente de 60 %.

La Conférence métropolitaine

Paris-Métropole ouverte sur la vie, sur le monde, sur le futur

Pour Pierre Mansat, le destin de la capitale et de sa banlieue ne sont pas dissociables. Le développement de l'une comme de l'autre, affirme-t-il, sera synergique ou ne sera pas. « A l'opposé de la concurrence, la métropole appelle l'« en commun », le partenariat et le partage des richesses, des pouvoirs et des savoirs. » Mai au contraire d'un « Grand Paris » entendu comme une annexion de la « périphérie » par le centre dominant, c'est ce territoire multipolaire qui doit trouver sa cohérence. Pour cela, souligne P. Mansat, il faut promouvoir une autre façon de gouverner démocratiquement la métropole...

Dans l'imaginaire, dans la représentation, Paris c'est Paris « version grand angle ». Les spectateurs du stade de France à Saint-Denis, les touristes à Marne-la-Vallée, les scientifiques à Orsay-Saclay, les salariés de La Défense, les jeunes de Vitry ou d'Evry se retrouvent aux Halles, les Parisiens à Bel Est ou au théâtre des Amandiers à Nanterre. Ils pensent et vivent à l'échelle métropolitaine.

Les pratiques des personnes, des entreprises, dessinent une zone dense — Paris Métropole — qui constitue un bassin de vie au cœur de l'agglomération. 800 000 habitants de cette zone dense travaillent à Paris, et 300 000 Parisiens, quant à eux, travaillent en banlieue. Des milliers de décisions quotidiennes, loisirs, activités culturelles, achats, mobilité résidentielle... font et défont la ville et dessinent un espace de vie partagé.

La ville vécue ignore les frontières administratives figées. Les enjeux économiques du développement de cette aire métropolitaine sont évidents. C'est à cette échelle que les groupes internationaux décident de leur localisation. Mais ce qui est sans doute le plus important aujourd'hui, c'est l'imbrication toujours plus complexe des différents enjeux auxquels doivent faire face les acteurs publics. Comment penser le développement durable de la métropole sans modifier radicalement notre manière de concevoir l'urbanisme, en y incluant résolument la question de la desserte en transports collectifs des zones les plus habitées, mais aussi celle de la gestion des déchets par exemple.

Pour prendre sa pleine mesure et s'ouvrir sur le futur, ce territoire de vie doit innover et répondre à plusieurs défis : politique, démocratie, égalité et solidarité.

Le défi politique

Il est sans doute temps de s'éloigner d'un mode de pensée qui refuse de voir la réalité d'une centralité majeure — qui s'étend par contiguïté autour de Paris

et qui anime et entraîne tout ce qui l'entoure en produisant simultanément de l'intégration et de l'exclusion, de la continuité et de la ségrégation de part et d'autre du périphérique, devenu le boulevard central de l'agglomération, le boulevard Circulaire. Admettre la centralité parisienne, cela ne signifie pas minorer le poids d'autres centres qui structurent la métropole, qui produisent du développement pour leur population. C'est affirmer plutôt la solidarité de fait qui unit ces différentes échelles de centralité et reconnaître que si Paris va mal, si son attractivité recule, c'est toute la métropole qui en souffre.

par
PIERRE MANSAT,
Adjoint (Pc) au Maire
de Paris, chargé
des relations avec les
collectivités territoriales
d'Ile-de-France.



Photo : Mairie de Paris H. Garat

Pierre Mansat. « La Conférence métropolitaine de l'agglomération parisienne, scène politique innovante et moderne, s'est invitée, durablement dans la réussite de ce « parl métropolitain ».

Parce que cet espace de vie s'est construit dans un rapport de domination, la défiance — parfois même la rivalité — est grande entre la banlieue et la capitale. Pourtant, le développement de l'une comme de l'autre sera synergique ou il ne sera pas. À l'opposé de la concurrence, la métropole appelle l'« en commun », le partenariat et le partage des richesses, des pouvoirs et des savoirs. Si les élus ne sont pas capables de penser leurs actions à cette échelle, les interventions publiques perdront de leur force face à la loi du marché, aux grands groupes qui eux mettent en œuvre leur décision à cette échelle métropolitaine.

Mais là encore il ne s'agit pas d'ignorer l'histoire. La domination de Paris (qui, rappelons-le, fut dirigée directement par l'État pendant des siècles et qui n'élit un maire que depuis 1977) a été réelle. Le cœur de la région a bien souvent été conçu comme un territoire « servant » de la capitale, comme d'ailleurs dans la plupart des métropoles du monde. Dans ce contexte complexe, des collectivités ont construit leur légitimité et leur utilité pour les citoyens grâce à des politiques souvent innovantes en matières sociale ou culturelle notamment. C'est une raison de plus, aujourd'hui, pour ne pas décider d'en haut que telle ou telle de ces échelles administratives et politiques

ne serait plus pertinente. Par contre on peut affirmer avec force qu'il est temps que de la commune à la région, en passant par l'intercommunalité et le département, un dialogue structuré soit mis en œuvre entre chaque échelle territoriale pour faire face aux défis quotidiens que mettent en lumière la vie et les pratiques des citoyens.

Conscients de ces enjeux, un certain nombre d'élus ont déjà engagé un travail collectif au sein d'intercommunalités constituées (Plaine Commune, Val de Seine, Val de Bièvre...) mais aussi de formes associatives plus souples (Actep, Vallée scientifique de la Bièvre), qui mettent en œuvre des projets de territoire interpellant l'interaction et les synergies avec Paris.

Le défi démocratique

Au contraire d'un « Grand Paris » entendu comme une annexion de la « périphérie » par le centre dominant, c'est ce territoire multipolaire qui doit trouver sa cohérence. La Conférence métropolitaine — lieu d'échanges et de dialogue composée des maires et présidents d'exécutifs de la métropole — est la reconnaissance de la diversité, de l'égalité: chaque ville, chaque collectivité, quelle que soit sa taille compte pour une. Et le Conseil régional en est un partenaire indispensable.

La Conférence métropolitaine doit favoriser l'appropriation citoyenne du territoire métropolitain, la culture métropolitaine au travers de projets comme la « Cité de la Ville » à Ivry.

La Conférence métropolitaine est une réponse qui nous semble adaptée à la maîtrise d'un espace vécu par des millions de citoyens. Elle doit être un moteur de la culture de coopération favorisant des rapports permanents et respectueux avec des territoires plus larges comme la région, ou plus resserrés, comme les communes, les intercommunalités, les départements. De nombreux élus — au-delà des querelles de principes et de représentation — portent la Conférence et lui permettent de se construire en marchant, sans avis préconçu sur tel ou tel point d'organisation. Ici le principe « un élu égale un élu » est fondamental. C'est une scène de dialogue politique qui se construit, au-delà des clivages partisans. C'est le contraire d'une décision imposée, car elle procède du choix de chacun d'y participer en fonction de la pertinence du sujet pour son territoire.

La Conférence métropolitaine ne résume pas à elle seule les modes de coopération que la ville de Paris met en œuvre avec ses voisins pour faire face à des défis partagés, différentes formes de structuration du travail sont mises en œuvre (charte de coopération avec des communes ou des intercommunalités, conférences interdépartementales, organisation d'un dialogue inédit pour l'élaboration du Plan local d'urbanisme et du Plan de déplacements de Paris, émergence de projets urbains partagés de grande ampleur (Docks de Saint-Ouen, Paris Nord-Est avec Plaine Commune) ou tout simplement rencontres régulières tenues entre élus ou services sur des dossiers ponctuels).

Et des actes ont été pris en faveur d'une gouvernance plus démocratique : au SIAAP qui est présidé par un élu Val de Marne, au SYCTOM dont les statuts ont été modifiés pour une représentation équitable...

Nous avons cassé symboliquement le « périphérique ».

C'est donc une méthode qui a repoussé l'entrée dans les problématiques par, d'emblée, un débat institutionnel autour d'un mode de coopération institutionnalisé. Non que le principe en soit à rejeter pour toujours en lui-même, mais il nous semble que les enjeux se dessinent à des échelles très diverses et qu'il ne faut pas à ce stade figer le processus de coopération.

Il existe aujourd'hui des territoires qui exercent des fonctions de centralités directement liées à la capitale, c'est par exemple le cas de Plaine Commune, de tout le secteur Orly-Rungis au sud du Val-de-Marne et au nord de l'Essonne. Certains enjeux se posent à une échelle clairement identifiée et que l'on pourrait sans doute délimiter; d'autres par contre,

“ Admettre la centralité parisienne, cela ne signifie pas minorer le poids d'autres centres qui structurent la métropole, qui produisent du développement pour leur population. C'est affirmer plutôt la solidarité de fait qui unit ces différentes échelles de centralité et reconnaître que si Paris va mal, si son attractivité recule, c'est toute la métropole qui en souffre. ”

comme la question de l'environnement au sens large (gestions des déchets, prévention des risques naturels, lutte contre l'étalement urbain...), doivent être traités à des échelles très larges, qui ne peuvent qu'être dessinées que par la volonté des élus de travailler ensemble sur ces sujets.

Le défi égalitaire et solidaire

Il existe bien évidemment des inégalités entre le « centre » et la « périphérie », mais ces inégalités traversent aussi Paris même, et sont peut-être encore plus criantes entre les diverses banlieues. Nous aurons à choisir entre une métropole où se côtoient pôles d'excellences et cités reléguées, productivité très élevée et pauvreté et une métropole du partage où le bien être de chacun sert l'intérêt de tous. Rééquilibrer les territoires, est un enjeu humaniste mais aussi de dynamisme et de stabilité. Nous devons prendre résolument le parti, de développer la recherche, l'emploi et la mobilité au Nord et à l'Est de la métropole. C'est le choix que porte la ville de Paris, comme d'ailleurs le Conseil régional à l'heure de la révision du Schéma directeur. Les territoires seront toujours différents, ils n'exerceront jamais les mêmes fonctions, économiques notamment, mais si cette diversité n'est pas pensée, discutée et assumée en commun, quitte à ce que cela nourrisse des confrontations, elle sera synonyme de ségrégations renforcées.

Parce que le rayonnement de la capitale est un moteur régional, national, européen incomparable, parce que son aura sert les valeurs de liberté, d'égalité de fraternité auxquelles elle est identifiée, Paris doit garder sa place de premier plan. Franchir le cap métropolitain en est une condition — pour l'avenir de Paris, comme pour celui de la métropole, de la région et du territoire national dans son ensemble.

Pour cela il faut promouvoir une autre façon de gouverner démocratiquement la métropole, Comment? Sous quelle forme? Dépasser les clivages partisans et territoriaux classiques, coordonner les politiques publiques afin de répondre plus activement, aux besoins de déplacements, de logements, d'emplois, d'écologie aux enjeux d'une métropole capitale.

En s'emparant de la question des déplacements, du développement économique, du logement, la Conférence métropolitaine de l'agglomération parisienne, scène politique innovante et moderne, s'est invitée, durablement dans la réussite de ce « pari métropolitain ». Elle est un tournant dans l'histoire des relations entre collectivités.

P.M.

Région Ile-de-France à l'horizon 2030

La question du "grand Paris"

Le SDRIF est un acte politique majeur. Plusieurs grands principes lui sont essentiels : l'équité, la solidarité entre les territoires, un polycentrisme plus dynamique, la robustesse, la proximité, l'accessibilité et la mobilité, ou encore le principe de la cohérence entre les politiques sectorielles. Ce qui implique de concevoir le "Grand Paris" comme l'une des pièces, à la fois essentielle mais aussi complémentaire et interdépendante de ce puzzle régional en construction pour l'avenir.

par
MIREILLE FERRI,
vice-présidente
(Les Verts) de la région
Ile-de-France

Aujourd'hui et pour la première fois, c'est la région, en association avec l'Etat qui a la charge du schéma directeur de la région Ile-de-France. Il s'agit là d'un changement fondamental, qui va bien au-delà du simple passage de témoin entre l'Etat et la collectivité régionale.

L'aménagement du territoire comme compétence régionale

Depuis 1965, date du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (SDAURP), auquel ont succédé en 1976 le SDAURIF puis en 1994 le SDRIF, la planification de la région parisienne par l'Etat a, en effet, modelé une certaine vision de l'Ile-de-France et des leviers géographiques à actionner : sur fond de rééquilibrage est-ouest, la région a été pensée en différentes couronnes successives allant du centre à la périphérie, chaque couronne caractérisant un territoire spécifique et s'articulant autour d'un principe hiérarchique : commandement au centre et desserrement en périphérie.

Engagée par le Conseil régional en 2004, la révision du SDRIF a été l'occasion de revisiter complètement cette approche.

Les mobilités, les nouvelles aspirations et pratiques sociales, la place nouvelle des femmes, l'évolution des modes de vie familiaux, le vieillissement des populations, les questions énergétiques, environnementales et économiques changent la manière de penser l'aménagement du territoire. Or, face à ces

enjeux, il s'agit tout à la fois d'agir sur le fonctionnement d'ensemble de la région et le devenir des différents territoires et bassins de vie qui la composent. Et c'est bien ce « foisonnement territorial » que la concertation a mis en lumière, bien au-delà de la seule question des limites actuelles de Paris.

La nécessaire concertation de tous les acteurs

C'est avec le Conseil économique et social régional (CESR), les Conseils généraux, les communes et leurs groupements, les chambres consulaires, les entreprises, les syndicats, les associations et les citoyens que le projet de SDRIF a été construit. Transversal par nature, ce schéma est né du croisement de ces différents regards. Il en ressort de fortes convergences, qui se dégagent aussi des avis des citoyens, dans les choix et les stratégies nécessaires à l'aménagement du territoire régional.

Le SDRIF n'est cependant pas une synthèse des projets et propositions des collectivités et acteurs d'Ile-de-France : il constitue un projet d'ensemble. C'est le fruit d'un dialogue entre ceux qui offrent les grandes orientations, ceux qui sont censés les appliquer et ceux vers qui elles sont destinées. Certes, la région a la compétence pour fixer les grandes orientations, les éléments de cadrage en matière d'aménagement, mais ce sont bien les collectivités territoriales qui auront la charge de les mettre en oeuvre localement.

Le processus de concertation a été l'occasion de construire avec tous les acteurs locaux, un référentiel régional commun, demain peut-être une identité. La métropole francilienne n'est plus seulement l'agglomération parisienne, cette représentation selon laquelle le territoire serait structuré par couronnes concentriques et dont chaque élément est caractérisé par sa distance par rapport à Paris, n'est plus suffisante.

Nouveaux défis et nouvelles logiques territoriales

Définir la destination des territoires en Ile-de-France pour une durée allant jusqu'à 2030 est complexe. C'est pourtant l'objectif du SDRIF, document de planifi-

cation. Cela exige de s'interroger sur tous les éléments qui fondent la vie quotidienne de chacune et de chacun : le logement, les services, les déplacements, l'activité, les loisirs, la qualité de l'air, l'accès aux espaces naturels. Cela conduit à anticiper le visage nouveau de la métropole, l'organisation hiérarchisée des pôles urbains ainsi que la destination des espaces ouverts franciliens. L'Ile-de-France dispose, pour organiser son devenir, d'un patrimoine et de moyens exceptionnels. Cette richesse doit nous permettre de répondre aux défis majeurs qui se posent aujourd'hui.

Première région d'Europe par son PIB, elle est fragilisée par les processus ségrégatifs incompatibles avec la qualité de vie et par le développement de nombreuses fractures : entre Paris et sa banlieue, la petite couronne et la grande couronne, l'Est et l'Ouest... les événements de l'automne 2005 ont démontré l'urgence de cette question.

À ce contexte, s'ajoute une dimension majeure : celui d'un avenir incertain. Le SDRIF doit être perçu comme un outil nous permettant de nous adapter demain à un monde en mutation. Il s'agit d'anticiper les mutations à venir car le contexte social, environnemental et économique actuel engendre de nouvelles exigences.

Le changement climatique et la raréfaction des énergies fossiles vont avoir des conséquences de plus en plus notables sur la vie des franciliens. Il est important de repenser le système de consommation de la région, en s'adaptant au contexte en termes d'espace, de déplacements...

Dernier constat : celui de la nouvelle donne économique. Le rayonnement de notre région, son attractivité et sa compétitivité ne pourront continuer de se développer qu'en pensant les circuits d'échanges matériels ou immatériels à l'aune de cette nouvelle organisation planétaire. Nous devons lier exigences sociales, transformations environnementales et en faire découler un nouveau dynamisme économique, c'est là le cœur de notre projet.

Alors même que la région Ile-de-France figure parmi les régions les plus riches et dynamiques du monde, elle s'avère marquée par un contraste de plus en plus fort entre d'un côté, espace dynamique, et de l'autre espace pauvre. Ces inégalités économiques et sociales sont d'autant plus graves qu'elles vont souvent de pair avec des inégalités d'ordre environnemental, et avec un cadre de vie dégradé, des pollutions et des risques accrus. Ainsi, l'équilibre qui caractérise les relations entre les individus, la société et le territoire, n'a jamais été aussi proche de la rupture du fait d'une tension croissante.

L'idéal de justice sociale implique de mettre en place certains principes pour que le fossé ne se creuse pas et ainsi favoriser une cohésion sociale du territoire régional. Dès lors la démarche suivie dans l'élaboration du SDRIF propose de mettre au cœur du développement territorial, une dimension sociale et écologique forte.

En premier lieu, la construction de 60 000 logements par an, soit 1,5 millions de logements sur 10 ans en réponse aux besoins constatés. Ceci implique un doublement de notre rythme de construction qui va de pair avec la nécessité de trouver de l'espace. Ensuite la volonté de doter la métropole d'équipements et de services de qualité et au rayonnement international. L'activité et l'emploi doivent aussi être pensés en fonction de la localisation des logements. Autre objectif : la volonté de faciliter une mobilité raisonnée et durable des biens et des personnes. Il s'agit donc de modifier l'offre de déplacement pour trouver un équilibre entre urbanisation et transports comme réponse à la crise énergétique. Face à la crise environnementale, devenue une véritable question de santé publique, les ressources naturelles doivent être préservées, restaurer et valoriser.

Au croisement de ces exigences se trouve la nécessaire densification. Une densité urbaine acceptable par tous exigera de la qualité urbaine. Le défi, c'est de reconstruire des villes non seulement avec un habitat à « visage humain » mais aussi et surtout avec de vrais espaces publics : des rues, des places, des commerces, des activités de services, des espaces de respiration... Pour cela, il s'agit de favoriser le petit collectif et la maison de ville et de réfléchir véritablement à de nouveaux quartiers de villes.

La logique du cadran et des faisceaux

Il s'agit aujourd'hui de ne pas nous laisser enfermer dans un système de vision concentrique, cet empilement de couronnes qui a segmenté l'Ile de France sans pour autant apporter de réponses au développement local. La logique polycentrique qui a vu notamment la création des villes nouvelles doit être préservée, avec son apport fécond de réseaux entre les pôles de développement. Mais nous souhaitons la compléter par une vision du territoire qui fasse que les pôles d'entraînement et de développement de cette région soient en interaction avec tous les territoires. Par la création d'un cadre de dialogue de l'ensemble des territoires franciliens avec le cœur de l'agglomération ; d'où cette logique du cadran et des faisceaux — qui propose des lieux de négociation, des jeux d'acteurs qui permettent à cette identité francilienne de se nouer à travers les négociations sur les questions de mobilité, des logements, de la préservation des espaces ouverts, et réunissent l'ensemble des acteurs, du cœur dense jusqu'aux

“ Première région d'Europe par son PIB, l'Ile-de-France est fragilisée par les processus ségrégatifs incompatibles avec la qualité de vie et par le développement de nombreuses fractures : entre Paris et sa banlieue, la petite couronne et la grande couronne, l'Est et l'Ouest... les événements de l'automne 2005 ont démontré l'urgence de cette question. ”

franges. Ceci doit se faire dans cette logique de grands territoires vécus, qui englobent aussi bien les territoires prioritaires, auxquels nous restons attachés, que les bassins de vie que nous voyons se structurer.

Compte tenu des défis, des enjeux et des objectifs que pose le projet de SDRIF, il nous faut travailler en harmonie avec l'ensemble des départements et pas seulement ceux de la zone dense. Sans oublier les intercommunalités au rôle essentiel car les plus proches de ces bassins de vie dont nous avons besoin pour mieux organiser la région.

Les principes clés de ce schéma d'aménagement reposent sur la responsabilité de chacun des territoires franciliens, sur notre appui sur le polycentrisme pour développer l'ensemble de l'Ile-de-France, sur une logique nous permettant de sortir de l'affrontement entre l'Est, l'Ouest et les franges pour nous orienter vers une logique de

concertation et de négociation pour penser à un système de transport plus égalitaire, des villes denses, compactes, humaines et solidaires, pour réinvestir un certain nombre de quartiers, aller vers une planification souple et évolutive nous permettant de nous adapter et de réinterroger chacun d'entre nous par rapport à ce que sont les programmations que nous pouvons déterminer.

Lorsque les villes nouvelles s'étalent et que les territoires alentours s'urbanisent, la relation centre-périphérie est insuffisante pour décrire les interdépendances qui s'instaurent et inapte à structurer les nouvelles modalités politiques d'administration du territoire. Ainsi, au-delà de la politique polycentrique, il s'agit de créer des nouveaux lieux de dialogue pour tous les territoires franciliens.

Négociation, concertation et souplesse de la planification doivent permettre une mise en œuvre effective de ce schéma.

Face à ces défis, la région est l'échelle de gouvernance à même d'appréhender de manière cohérente les questions de développement et les questions sociales. À même de traiter d'un seul mouvement les enjeux internes (cohésion de l'agglomération et hors agglomération) et les enjeux externes en tant que région capitale et métropole internationale : mobilités, réalités économiques, urbaines, sociales et environnementales constituent de nouveaux espaces territoriaux de part et d'autres des limites administratives de la région. D'autres enjeux émergent autour de certains équipements majeurs (port 2000 et Canal Seine Nord), d'infrastructures de transports, de problématiques environnementales, de complémentarités économiques et de synergies sur la recherche et l'enseignement supérieur. Ils appellent de nouveaux dialogues entre les régions et le Bassin parisien, notamment dans le cadre de l'élaboration de leurs documents de planification, SDRIF et Schéma régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SDRADT). C'est à ce titre, que nous avons tenu à organiser une conférence interrégionale des présidents de Conseil régional et de Conseil économique et social du Bassin Parisien, élargie au Nord-Pas-de-Calais.

Le SDRIF est un acte politique majeur. Plusieurs grands principes lui sont essentiels : l'équité, la solidarité entre les territoires, un polycentrisme plus dynamique, la robustesse, la proximité, l'accessibilité et la mobilité, ou encore le principe de la cohérence entre les politiques sectorielles. Ce qui implique de concevoir Paris, y compris dans sa récente politique d'ouverture avec les communes limitrophes, comme l'une des pièces, à la fois essentielle mais aussi complémentaire et interdépendante de ce puzzle régional en construction pour l'avenir.

M.F

Logement, transport, environnement

Paris avec les franciliens : jalons pour une autre politique

« L'avenir de notre métropole, nous allons le définir en commun au travers de projets urbains partagés. Que ce soit pour le logement, les transports ou demain le développement économique, Paris n'imposera plus, Paris écoutera, Paris négociera, Paris construira pour les métropolitains, pour les parisiens, pour les franciliens. »

Parmi les préoccupations locales de la population parisienne et francilienne, deux ressortent en tête systématiquement : le *logement* et les *transports*. À l'évidence et pour toute une série de sujets, Paris doit aujourd'hui se tourner vers le cœur de l'agglomération : le temps du maire de Paris « Roi Soleil » est révolu.

Révolu, parce que le « splendide isolement » de la capitale ne correspond plus aux interactions qui se sont nouées entre Paris et la Petite Couronne. Révolu également, parce qu'un dossier comme celui du logement ne peut être traité sur un territoire de 105 km² seulement. Révolu enfin, parce que la politique menée par Bertrand Delanoë depuis 2001 n'a pas amélioré la situation de Paris, bien au contraire.

L'échec d'une politique

Malgré les moyens financiers considérables mis en œuvre par l'État (560 M d'euros sur la période 2005-2010), la construction de logements neufs à Paris s'est effondrée. Le nombre de logements commencés est passé de 4300 unités en 2001 à 967 en 2005 : un effondrement massif, qu'aucun autre département francilien n'a connu sur la même période. L'explication est simple : la politique menée à Paris depuis 2001 est inefficace, irréaliste, injuste, inadaptée — et enfin isolée.

Inefficace : en 2005, le nombre de demandeurs de logements a progressé de 15 % depuis avril 2001 pour atteindre le record de 103 000 actuellement. Ce mauvais résultat démontre à l'évidence que la réalisation effective de logements sociaux, dont se vante le maire de Paris, relève plus de l'incantation que de la réalité.

Irréaliste : en 2005, le maire de Paris a annoncé le financement de 4 000 logements sociaux. Or, 75 % de ces projets sont effectués par acquisition d'immeubles existants. Cette procédure, très onéreuse, ne crée pas une offre sociale conséquente, puisque le taux de rotation dans ces immeubles n'est que de 10 à 15 % par an, compte tenu des baux locatifs en cours. Cela représente donc *seulement* 350 à 400 logements disponibles par an. Il n'y a donc pas création de nou-

veaux appartements, mais simplement remplacement à moyen terme d'un type de population par un autre type de population, pour un prix exorbitant (coût d'acquisition de ces immeubles multiplié par 2 en 5 ans).

Injuste : la municipalité actuelle a abandonné totalement la construction de logements locatifs intermédiaires et de logements en accession à la propriété. Ces choix, purement politiques, pénalisent toute une catégorie de la population parisienne et, notamment, les jeunes ménages avec enfants, dont les revenus dépassent les plafonds de ressources des logements sociaux, sans avoir pour autant les moyens de se loger dans le parc privé, compte tenu de la flambée des prix parisiens. Une seule solution : quitter Paris pour la Grande Couronne ! De même, renoncer au logement intermédiaire, c'est accentuer la faible rotation du parc HLM, puisque les locataires préfèrent payer un surloyer plutôt que de quitter notre capitale.

Inadaptée : on veut nous faire croire depuis 2001 qu'il y a deux Paris : à l'*Est*, le Paris du logement social ; à l'*Ouest*, le Paris des beaux quartiers. Cette affirmation, péremptoire et infondée, justifiait la fameuse reconquête

par
FRANÇOISE
DE PANNAFIEU,
député-maire (UMP) du
XVII^e arrondissement,
candidate officielle
de l'UMP à la mairie
de Paris



Françoise de Pannafieu. « Je suis particulièrement frappée du manque actuel de concertation entre Paris et les communes de la zone dense : Paris continue de décider seul, sans schéma d'ensemble. »

sociale de l'Ouest. En achetant à prix d'or des immeubles entiers, Bertrand Delanoë pensait pouvoir faire évoluer la mixité à Paris. Mais, sait-il que le XVII^e compte plus de logements sociaux que le XI^e, le X^e ou le IX^e arrondissement ? C'est donc plutôt à l'Est et à gauche que M. Delanoë devrait orienter sa politique du logement.

Enfin *isolée* : ni le Plan local de l'habitat, ni le Plan local d'urbanisme n'ont été élaborés en concertation avec les communes limitrophes. Pour cette majorité, « Paris, Cœur d'agglomération » n'existe pas ! Et pourtant, les enjeux communs sont déjà une réalité : l'OPAC de Paris ne possède-t-il pas déjà 15 % de son parc à l'extérieur du périphérique ? De même, les nouvelles règles de l'urbanisme à Paris, en réduisant la constructibilité, vont à l'encontre de la volonté régionale de « densification raisonnée », affirmée dans le cadre de la révision du SDRIF. Huchon, *versus* Delanoë : ce n'est pas la première fois, ce ne sera pas la dernière...

Une autre politique

Alors, aujourd'hui, face à ce constat, il faut changer la politique du logement à Paris, en nous fixant des objectifs précis. Ces objectifs, nous devons bien évidemment

les envisager ensemble, sans tabou, sans exclusion, sans particularisme et sans irrédentisme, au sein de ce Cœur d'agglomération qui rassemble 9,5 millions d'habitants et 86 % des emplois franciliens.

• *Mon premier objectif* sera de relancer la construction de logements neufs à Paris pour toutes les catégories de parisiens. Les résultats de l'Ile-de-France en matière de logements sont fragilisés par ceux enregistrés dans la capitale. Il faut inverser cette tendance : 4 000 logements neufs par an peuvent être construits à 3 conditions :

- apporter une garantie juridique et administrative dans l'obtention des permis de construire : aucune instruction ne devra dépasser un an ;
- dégager du foncier en accélérant les cessions des terrains de l'État et en

créant un établissement foncier départemental alimenté par les recettes des droits de mutation : l'argent du logement doit aller au logement ;

- revoir le PLU pour l'inscrire dans une perspective régionale de « densification raisonnée ».

Seule cette relance pourra permettre d'atteindre à Paris les 20 % de logements sociaux.

- *Mon deuxième objectif* visera à reconstruire la chaîne du logement.

Tout parisien devra pouvoir passer du logement HLM au logement intermédiaire quand sa situation personnelle évolue. De même, un locataire doit pouvoir quitter son habitat pour devenir propriétaire de son logement.

• *Mon troisième objectif* aura pour but d'accélérer la remise sur le marché des logements vacants. Des estimations sérieuses font état de 35 000 logements dans ce cas, soit l'équivalent de 10 années de production. Toutes les mesures, qu'elles soient d'ordre réglementaire, financier ou fiscal, doivent être étudiées. Dès mon élection, je chargerai un groupe de travail de réfléchir à ce sujet pour me rendre des propositions sous 3 mois, propositions qui d'ailleurs pourraient être reprises par d'autres communes du cœur d'agglomération.

• *Mon quatrième objectif* concernera la lutte contre le logement insalubre.

À mon initiative, le gouvernement a confié aux maires les moyens juridiques d'accélérer les procédures d'acquisition. Le recours à cette législation doit être utilisé beaucoup plus massivement, afin que la ville de Paris soit en mesure d'accélérer le traitement de ces immeubles. De même, il faut convaincre les propriétaires d'accepter les travaux nécessaires en utilisant davantage l'injonction sous peine d'expropriation prévue dans les périmètres de restauration immobilière. Il y a donc urgence à travailler ensemble ; il y a donc urgence à définir des projets communs ; il y a donc urgence à ne plus se tourner le dos mais, au contraire, à instaurer un vrai dialogue entre nous.

Transports, mobilités et environnement

Je suis particulièrement frappée du manque actuel de concertation entre Paris et les communes de la zone dense : Paris continue de décider seul, sans schéma d'ensemble. Et pourtant, nous avons partie liée dans la compétition accrue que se livrent les grandes métropoles européennes et mondiales. Paris et la région disposent pourtant d'atouts indiscutables en matière d'accessibilité : un réseau de transports collectifs parmi les plus développés au monde dans la zone centrale, un réseau de voies rapides parmi les plus performants en périphérie.

Deux chiffres : entre le boulevard périphérique et l'A86, il n'y a pas une personne en Ile-de-France qui se trouve à moins de 4 kilomètres d'une autoroute ou d'une voie rapide ; dans Paris « intra-muros », la maille transport est particulièrement fine, même si certains quartiers restent encore enclavés.

Tant pour Paris que pour l'Ile-de-France, la qualité des infrastructures du transport, individuel ou collectif, est source d'efficacité économique, et donc de performances sociales plus élevées, gage d'un développement harmonieux de notre capitale et de notre région.

“ Mon premier objectif sera de relancer la construction de logements neufs à Paris pour toutes les catégories de parisiens. Les résultats de l'Ile-de-France en matière de logements sont fragilisés par ceux enregistrés dans la capitale. Il faut inverser cette tendance : 4000 logements neufs par an peuvent être construits... ”

La politique menée par le maire de Paris depuis 2001 est donc une absurdité et son coût devient exorbitant. Coût exorbitant en matière économique à la fois pour Paris et pour la zone dense, mais aussi coût exorbitant pour les finances de la Ville.

Depuis 2001 sous l'impulsion des Verts, Paris est devenu un véritable laboratoire expérimental en matière de transports. Sans aucune concertation, on casse, on redessine, on réduit, on contraint, on détourne, on recasse, avec quels résultats ? :

- une augmentation des embouteillages et donc une réduction de la vitesse de déplacement dans Paris intra-muros, qui gêne considérablement celles et ceux qui viennent travailler à Paris ;
- une action sur la pollution sujette à caution : AIRPARIF a démontré que les progrès dans ce domaine étaient dus avant tout aux améliorations des constructeurs automobiles.
- enfin, une exaspération des populations qui « vivent un enfer » selon l'expression de M. Contassot : voilà à peu près la seule promesse tenue par cette équipe.

Il ne s'agit pas pour autant de revenir au tout voitures des années 1970. Mais si l'on constate aujourd'hui dans notre région un recours excessif aux modes de déplacements individuels motorisés, c'est tout simplement parce que les transports collectifs n'apparaissent pas comme une vraie alternative. Le retard d'investissement dans ce domaine est malheureusement très important, notamment en proche et moyenne couronne. La politique de circulation actuelle à Paris pénalise donc les parisiens, mais aussi l'ensemble des franciliens qui, compte tenu des changements récents dans les conditions de travail, souhaitent pouvoir conserver le choix de leur mode de déplacement.

Face à ce constat, je voudrais faire part de quelques pistes de réflexion pour tenter d'améliorer la fluidité de la circulation, et donc la mobilité des populations. Ces objectifs, nous devons bien évidemment les discuter ensemble, sans tabous, sans exclusives, sans particularisme et sans irrédentisme... Je rappelle que nos concurrents européens ne nous attendent pas : Madrid vient de décider, par exemple, un plan d'investissements de 14 milliards d'euros pour la création d'un métro en rocade.

Les transports en commun doivent être attractifs. Les efforts d'investissement doivent donc porter en priorité sur 2 volets :

- une amélioration de la qualité des transports en commun existants (accessibilité, sûreté, confort, accueil, information, permanence et qualité du service) ;

- une amélioration du réseau de transport en commun dans le cœur d'agglomération et la métropole fonctionnelle.

La circulation automobile dans Paris peut diminuer, à condition que les habitants de la zone dense aient un avantage en terme de temps, de souplesse et d'accessibilité à choisir les transports en commun.

Nous devons donc réfléchir à deux pistes que j'évoque sans certitude absolue : le lancement par le STIF d'un grand emprunt et un recours plus fréquent au partenariat public-privé, comme cela sera le cas pour le financement de Charles de Gaulle/Express, ce partenariat concernant plutôt les infrastructures routières (bouclage de l'A86 et de la francilienne).

L'avenir de notre métropole, nous allons le définir en commun au travers de projets urbains partagés. Que ce soit pour le logement, les transports ou demain le développement économique, Paris n'imposera plus, Paris écoutera, Paris négociera, Paris construira pour les métropolitains, pour les parisiens, pour les franciliens

F.P.

Jean-Paul Huchon : « La métropole, c'est la région ! »

Pour le président de la région Ile-de-France, ce qui est en jeu aujourd'hui, c'est le fonctionnement de *l'ensemble du système métropolitain* — et aussi la *cohésion territoriale* de l'ensemble de la région qui dépend du devenir de son agglomération centrale. « C'est pourquoi, souligne Jean-Paul Huchon, je crois qu'il nous faut plutôt intégrer la question parisienne dans une approche plus globale : l'évolution institutionnelle de la "région urbaine"... »

JEAN-PAUL HUCHON
est président (Ps)
du Conseil régional
d'Ile-de-France

Pouvoirs Locaux : Les débats autour du Grand Paris ne semblent pas recueillir l'adhésion de la région. Que pensez-vous des initiatives prises en ce sens par le maire de Paris ?

Jean-Paul Huchon : Précisons de quoi nous parlons. La région se félicite des initiatives prises par Bertrand Delanoë, tout particulièrement en direction des communes limitrophes, longtemps ignorées par la ville-capitale. Par sa dimension symbolique et ses conséquences fonctionnelles, cette démarche est exemplaire. Elle s'inscrit d'ailleurs dans un processus de coopération territoriale engagé par nombre de ter-

ritoires d'Ile-de-France : le développement de l'intercommunalité — certains y voient un rattrapage —, les initiatives territoriales de différents conseils généraux ou encore des formes diverses d'associations et de projets de territoires le montrent. Dans ce contexte, la « conférence métropolitaine », à laquelle la région participe pleinement, constitue une étape de cette réflexion collective à l'œuvre. Pour autant, la perspective d'un Paris élargi, structuré en communauté urbaine, c'est une toute autre chose et je n'y suis pas favorable. D'un côté, la complexité du paysage institutionnel est déjà très grande. De l'autre, on ne doit pas négliger les enjeux véritablement en cause, à savoir le développement, la cohésion et, sur certains aspects, la viabilité d'un des plus grands systèmes urbains d'Europe : sujets qui sont posés à l'échelle régionale.

N'est-ce pas justement ce qui fonde la légitimité d'une communauté urbaine à créer à l'échelle du « Grand Paris » ?

Jean-Paul Huchon : L'Ile-de-France a besoin d'innovation institutionnelle. Historiquement, pour des raisons d'efficacité mais aussi pour des motifs moins avouables de contrôle politique par l'État jacobin, cette région a été le cadre de statuts spécifiques (exemple de la loi PLM) ou d'expérimentations prometteuses (l'intercommunalité des villes nouvelles, bien avant les lois de 1992 et 1999). Pour imaginer le dispositif de demain, ne peut-on avoir d'autre horizon que celui de la communauté urbaine, forme inventée en... 1966 ? D'autant que — soyons clairs ! — recréer l'ancien département de la Seine ne ferait que déplacer le mur d'octroi qu'a pu être le périphérique. Et une telle communauté urbaine serait forcément amputée puisque les champs de compétences obligatoires (transports, planification notamment) sont déjà portés au niveau régional et à juste titre ! La métropole francilienne ou parisienne, peu importe les mots, s'étend sur un vaste périmètre, *a minima* d'échelle régionale, et son fonctionnement ne s'épuise pas dans le seul équilibre Paris-proche banlieue. La métropole dispose en fait de nombreux centres, en lien avec son

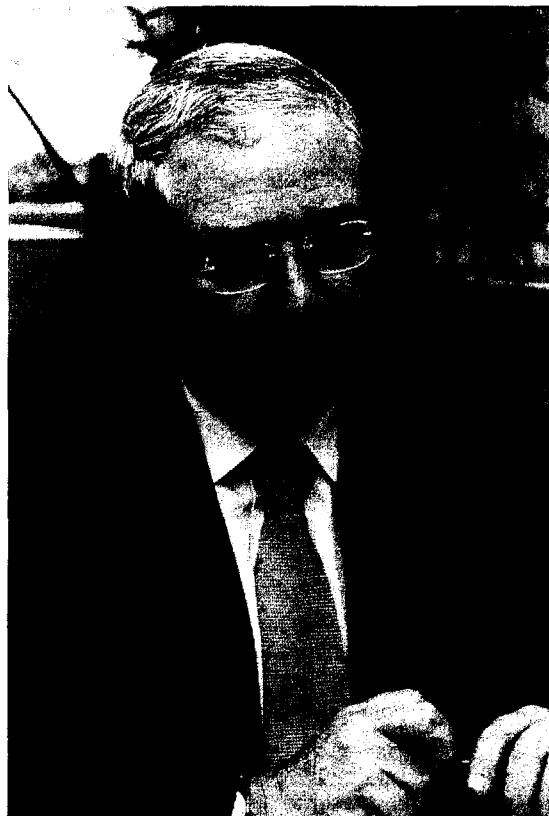


Photo : région Ile de France

Jean-Paul Huchon. « Conférer à la région un véritable pouvoir de coordination, voire de prescription sur les politiques publiques locales d'intérêt métropolitain. »

cœur parisien : les différents pôles de recherche (le plateau de Saclay en est un bon exemple), les *hubs* de transport et les plates formes logistiques (Roissy, Orly mais également toute une partie seine-et-marnaise), les vallées industrielles, etc.). D'ailleurs, les mobilités aujourd'hui en pleine explosion se situent bien entre un cœur parisien très élargi et les grands pôles du reste de l'agglomération. Ce qui est en jeu aujourd'hui, c'est le fonctionnement de l'ensemble du système métropolitain. C'est aussi la cohésion territoriale de l'ensemble de la région qui dépend du devenir de son agglomération centrale. C'est pourquoi, je crois qu'il nous faut plutôt intégrer la question parisienne dans une approche plus globale : l'évolution institutionnelle de la « région urbaine ».

Si la notion de région urbaine est bien familière pour les économistes ou les géographes, que faut-il en comprendre en termes institutionnels ?

Jean-Paul Huchon : Paradoxalement, la longue tutelle exercée par l'État sur la région capitale a donné à l'Ile-de-France, au titre de la décentralisation, des outils exceptionnels. Je pense d'abord au schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF), prescriptif en matière d'urbanisme et d'infrastructures, que l'assemblée régionale vient d'adopter. En étroite association, et surtout négociation, avec les différentes col-

lectivités, ce schéma constitue un outil d'arbitrage et de régulation extrêmement précieux qui façonne l'Ile-de-France de demain. Autre outil, le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF), qui constitue le conseil régional et les conseils généraux en autorités organisatrices du réseau exploité notamment par la RATP et la SNCF. Avec le STIF, nous sommes d'emblée à la bonne échelle : métropolitaine car régionale, ce qui fait justement défaut dans d'autres métropoles y compris européennes. Ces outils, et d'autres à construire, gagneraient sans doute à être généralisés pour les grandes régions urbaines françaises. On a bien eu un dispositif institutionnel dérogatoire avec la loi PLM, pourquoi ne pas ouvrir le débat sur un éventuel système « NIRP » (pour Nord-Pas-de-Calais, Ile-de-France, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur) ?

À vous entendre, ce système urbain régional existe déjà ?

Jean-Paul Huchon : Pas tout à fait, car il ne s'agit que d'un état de fait en pointillé si je m'en tiens à l'Ile-de-France. Il lui manque deux éléments fondamentaux. Tout d'abord, un système fiscal et financier à la hauteur des enjeux. Sans maîtrise des ressources, un pilotage efficace des régions urbaines, que j'appelle de mes vœux, reste lettre morte. Or, nous sommes tributaires, comme toute la France, d'un système à bout

de souffle. Il est fondamentalement inégalitaire en dépit même d'un réel accroissement des dotations de péréquation depuis une décennie. Il est fondé sur des principes de localisation des bases qui confortent et amplifient le désordre urbain. Il ne permet pas d'orienter suffisamment nos politiques d'investissement, dans les transports publics et, plus encore, dans le logement et les services qui doivent l'accompagner. Ensuite, nous avons besoin d'un nouvel *aggiornamento* des pouvoirs locaux — certains diraient une autre gouvernance. En Ile-de-France, ces outils exceptionnels aux mains de la région fonctionnent paradoxalement parce que le conseil régional... ne peut en avoir le pilotage exclusif! En raison des subtils équilibres politiques propres à la région parisienne, la négociation, le donnant-donnant sont incontournables: le paysage institutionnel est dense, souvent imbriqué, appuyé sur des positionnements multiples et les enjeux politiques et financiers sont colossaux. D'ailleurs, en cette région, personne — même en utilisant les moyens d'État, et nous connaissons certains précédents! — ne peut prétendre à un

leadership hégémonique. Je suis convaincu que le fait métropolitain conduit à la concertation, voire à la composition avec les forces et les multiples acteurs en présence. Mais pas au détriment du volontarisme politique. Il faut que nous organisions l'intégration des pouvoirs plutôt que de nous épuiser tous à leur constante neutralisation.

Quels sont les obstacles à cet « aggiornamento » francilien ?

Jean-Paul Huchon: Ils relèvent bien sûr des spécificités de la « décentralisation à la française »: l'ambivalence du partage des rôles entre l'État et les collectivités, la clause générale de compétence, la

règle désormais constitutionnalisée de non tutelle entre collectivités, l'entre-deux que constitue aujourd'hui l'intercommunalité, etc. Or, en Ile-de-France, comme dans d'autres régions métropolitaines, la superposition et l'enchevêtrement des niveaux institutionnels sont d'autant plus sensibles qu'ils concernent le même espace: chacun tient un bout de la métropole! La question du Grand Paris l'illustre parfaitement. C'est bien sûr un enjeu d'équilibre des forces entre le cœur d'agglomération et la région, une hypothèque pour le devenir des intercommunalités de première couronne mais aussi une mise en question, quoique moins débattue médiatiquement, de la place des conseils généraux.

Peut-on s'essayer à une prospective de la nouvelle organisation des collectivités en Ile-de-France ?

Jean-Paul Huchon: Il le faut! Même si c'est une matière plus que complexe, voire explosive... Bien sûr, beaucoup dépend d'une relance effective de la *régionalisation* — j'insiste sur ce terme —, en fonction du résultat des élections présidentielles et, pour le dire clairement, du succès de la candidate que je soutiens. Il ne s'agit pas de chercher à accroître nécessairement les champs de compétences régionaux, à l'exception peut-être du logement, mais de conférer en droit un véritable pouvoir de coordination, voire de prescription, sur les politiques publiques locales d'intérêt métropolitain (transports et mobilités, aménagement, urbanisme et logement, risques et environnement, formation, recherche et innovation, développement économique). En l'accompagnant du redéploiement entre niveau régional et niveau local de certains grands services urbains. C'est une condition de meilleure lisibilité politique et fonctionnelle de la région-métropole en interne comme à l'exportation si j'ose dire. Ceci étant posé, deux spécificités franciliennes doivent être interrogées. Tout d'abord, la place qu'y tient l'État central. C'est une donnée historique toujours très présente, qu'illustre par exemple le nombre d'opérations d'intérêt national actuelles ou en projet. Notons d'ailleurs que l'État, via ses ministères, ses établissements publics, etc. est certainement l'un des plus gros propriétaires fonciers de l'Ile-de-France... L'intérêt national que constitue la région capitale n'exclut pas de débattre des objectifs, des modalités et des moyens que trop souvent encore aujourd'hui l'État nous impose, y compris en intervenant à un niveau régional mais aussi parfois très localement. Ensuite, peut être soulevée la question de l'organisation des pouvoirs locaux. Vu de loin, on s'étonnera du morcellement institutionnel d'un espace urbain pourtant quasiment continu. Mais ne nous y trompons pas: de réelles identités communales et une véritable aspiration à une gestion de proximité le fondent aussi. Ce qui pose vraiment problème, c'est la ségrégation sociale que cela peut produire. Le devenir des conseils généraux — qui fait l'objet de débats très contrastés notons-le —, mais surtout de l'intercommunalité doit être apprécié aussi sous cet angle. Et, quel que soit le mécano institutionnel retenu, il doit nous permettre de mutualiser les ressources, à la fois localement et régionalement, ce qui est très loin d'être le cas. Quitte à ce que ceci conduise aussi à une évolution de la composition de l'assemblée régionale, afin qu'y soient explicitement représentés les divers territoires franciliens (par exemple en panachant élus au scrutin de liste et représentants de droit des niveaux communaux et intercommunaux dans une sorte de « sénat régional »). Comme vous le voyez, la prospective peut nous entraîner bien loin. Mais, vous l'aurez compris, à mon sens le cœur du débat c'est l'unité et la cohésion de l'agglomération francilienne. Profitons-en: la métropole, c'est la région!

Propos recueillis par
Christine Nodier-Köller

“Je suis convaincu que le fait métropolitain conduit à la concertation, voire à la composition avec les forces et les multiples acteurs en présence. Mais pas au détriment du volontarisme politique. Il faut que nous organisions l'intégration des pouvoirs plutôt que de nous épuiser tous à leur constante neutralisation.”