

ÎLE-DE-FRANCE

Vers une gouvernance pour le cœur d'agglomération : "Paris Métropole"

Simon Ronai, directeur du bureau d'études ORGECO, qui avait livré une vision géopolitique des conflits territoriaux en Île-de-France à l'occasion de l'élaboration du SDRIF (*Urbanisme* n° 352, janv.-fév. 2007), examine ici la nouvelle donne produite par les déclarations présidentielles sur le Grand Paris mais aussi par la Conférence métropolitaine mise en place à l'initiative de la Ville de Paris.

La gouvernance de l'agglomération parisienne a été redéfinie en 1964, mais beaucoup de choses ont changé depuis quarante-trois ans dans la dynamique métropolitaine. La plupart des acteurs conviennent qu'une approche nouvelle et sans *a priori* est maintenant nécessaire, en tenant compte de la densité d'institutions existantes, de la complexité et de l'enchevêtrement des pouvoirs naturellement inhérents à toute agglomération importante, et du souhait des élus d'être au cœur de la réflexion et des décisions. Cependant, toute une série d'éléments indiquent que le schéma des communautés urbaines classiques, telles qu'elles existent dans l'ensemble des métropoles régionales, ne pourra pas être plaqué sur la réalité de la zone dense qui cumule des singularités nées de l'histoire. Rappelons-les afin que leur bonne prise en compte soit le fil conducteur pour définir le changement de mode de gouvernance et les outils démocratiques qui en seront l'expression.

Le rôle décisif de Paris

Soulignons d'emblée le statut exceptionnel de Paris – ville et département –, son poids économique et démographique (2 155 000 habitants), le renom de la capitale, l'atout de son image internationale et son rôle moteur au bénéfice de toute la zone dense, l'originalité et l'importance des arrondissements, dont certains sont comparables à de vraies villes, sa place éminente au sein du futur ensemble communautaire quel qu'en soit le périmètre.

L'organisation originale de la petite couronne

De nombreuses communes ont la masse critique démographique (58 ont plus de 30 000 habitants) et la base

économique et fiscale qui leur ont permis jusqu'à présent d'assumer seules les services essentiels non traités par les syndicats, sans éprouver d'autres besoins de mutualisation.

De leur côté, les trois départements de petite couronne (92, 93, 94) affichent une dimension comparable à celle des communautés urbaines en région (au total, 123 communes et 4 255 000 habitants, soit environ 30 à 40 communes par département et 1 500 000 habitants).

Une quinzaine d'intercommunalités ont émergé, regroupant 62 communes et 1 715 000 habitants dans des périmètres souvent contestables ou trop étriés du point de vue de leur rationalité spatiale et de leurs faibles effets fiscaux faute de compétences effectives ou de ressources à redistribuer (seulement 8 dépassent 100 000 habitants).

L'imbrication évidente des bassins d'emploi, d'habitat et de transports rend vaines toutes les tentatives de faire correspondre exactement les espaces politiques, de gestion et de vie.

Le cœur dense de l'agglomération (80 communes, 47 % de la population, 60 % des emplois, 90 % des déplacements en transport collectif, 90 % des logements sociaux) joue un rôle décisif, sans se confondre et être en rivalité avec la Région.

Il existe cependant un risque d'effet frontière avec les autres départements et plus globalement avec le "reste" de la région, d'où la nécessité d'éviter de seulement repousser la coupure Paris/banlieue plus loin dans une nouvelle guerre des couronnes.

L'importance des coopérations techniques

L'existence de puissants syndicats intercommunaux tech-



niques et d'opérateurs de services urbains (SYCTOM, SIAPP, SEDIF, STIF, SIPPAREC, SIGEIF) est largement héritée de l'ancienne Seine. Ils mutualisent déjà l'essentiel en traitant physiquement l'agglomération centrale comme un tout, et ils assument en fait le cœur de métier des communautés urbaines classiques. La densité de coopérations techniques au sein de multiples syndicats intercommunaux permet de traiter de nombreux sujets, mais ni l'emploi ni le logement ne sont abordés à l'échelle où ces deux questions cruciales sont posées.

Des moyens financiers abondants, mais inégalement répartis

Les moyens financiers latents sont importants dans une des principales métropoles mondiales par son PIB, mais ils n'ont pas freiné l'inégale répartition des ressources entre Paris et les Hauts-de-Seine (qui disposent de 80 % des bases de taxe professionnelle pour 60 % de la population) et la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne (20 % seulement des bases pour 40 % de la population). Résultat : la pression fiscale sur les entreprises est environ deux fois plus élevée à l'est qu'à l'ouest et au centre.

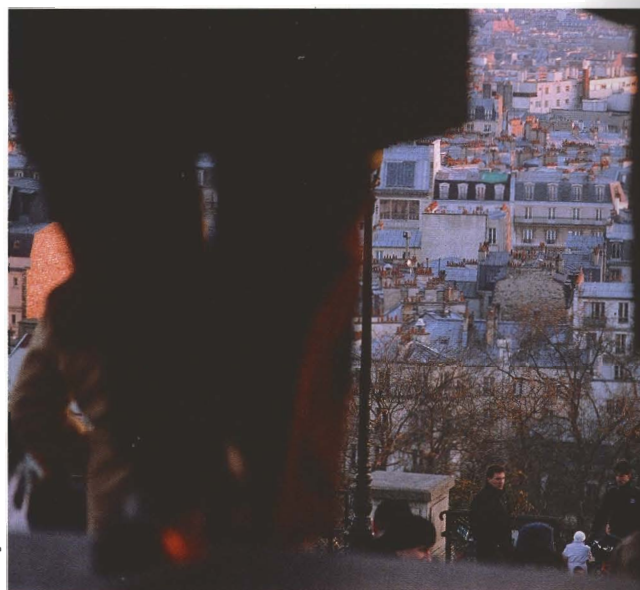
Dans le cas de la constitution d'une communauté urbaine, l'impact des dotations d'État (théoriquement 84,84 euros par habitant), même diminuées des dotations actuellement versées aux nombreuses intercommunalités, serait théoriquement important. Mais il est vraisemblable qu'il sera contesté par les élus des autres régions et communautés urbaines soucieuses de ne pas voir leurs dotations diminuer. Cela suggère que l'opération devrait être neutre pour l'État, soucieux de diminuer partout sa participation aux finances locales.

Franchir le seuil symbolique de l'institutionnel

Au vu de ces constats, le principal enjeu est de construire un outil de pilotage politique, ce qui impose de créer l'instrument de travail qui le permettra et donc de franchir le seuil symbolique de l'institutionnel.

Les analyses comparatives internationales montrent que ce qui manque surtout à Paris, c'est la capacité de produire un mode de régulation et de pilotage des différents acteurs (politiques, institutionnels, économiques, sociaux...) autour d'une vision partagée de l'avenir de la métropole dans la mondialisation et d'un nombre limité de projets forts à dimension métropolitaine (cf. l'exemple de Londres).

S'il est de plus en plus difficile de vouloir faire correspondre parfaitement les découpages politico-administratifs institutionnels avec les espaces fonctionnels de gestion socio-économique, cette difficulté est encore accentuée au cœur de la zone urbaine dense, où le brouillage des échelles politiques traditionnelles accompagne leur consolidation apparente. Ainsi le paradoxe



PG / Magnum Photos

est total, puisque les nouvelles communautés généralement dénuées de toute pertinence socio-économique jouissent néanmoins d'une nouvelle légitimité politique incontestable.

Cette faiblesse est apparue à l'occasion des débats actuels autour du SDRIF, dans la juxtaposition de stratégies de développement concurrentes dans le domaine économique (la Défense) ou dans le déficit de construction de logements. Malgré quelques avancées, elle n'a pas été compensée par les jeux d'alliances d'acteurs organisés sur des portions trop réduites du territoire central métropolitain, sans prise en compte d'une vision globale propre à l'ensemble de cet espace central dense, et sans les moyens techniques et financiers de porter des projets collectifs ambitieux.

La question posée mais non encore résolue est celle de la création d'un lieu de décision reconnu et légitime, ce qui dans le contexte actuel semble privilégier le rôle d'une "Assemblée des maires" qui prolongerait le dispositif de la Conférence métropolitaine dans la perspective des futures "Assises de l'agglomération parisienne" annoncées par Bertrand Delanoë le 5 décembre 2007.

L'autre question décisive est celle de l'affectation plus équitable des ressources puisque, si le fonctionnement technique de l'agglomération centrale est assez largement assuré, les mécanismes redistributeurs n'ont qu'un impact marginal. Il faut donc les repenser radicalement et donner une réalité à l'idée de péréquation et de mutualisation (TPU, partage des droits de mutation, création de nouvelles ressources, péages urbains ?).

La mutation portée par la Conférence métropolitaine

Depuis 2001, par touches successives, la Ville de Paris a pris une série d'initiatives qui signaient le besoin de renouer le dialogue et d'avancer prudemment vers un autre rapport avec ses voisins, et notamment les ban-

lieux populaires, qui, plus que d'autres, avaient souffert d'un rapport de domination. Cette lente maturation a abouti à une structure souple et informelle d'échanges et de réflexion : la Conférence métropolitaine. Le "Grand Paris" était son non-dit si évident que la Région, après l'avoir combattu, puis avoir ferraillé pour qu'elle ne se limite pas à la petite couronne dense, s'y est finalement résignée. De même, quelques élus de banlieue, toujours méfiants à l'égard des initiatives parisiennes, ont d'abord tout fait pour empêcher son émergence dans la douleur en juillet 2006, et les élus UMP s'y opposaient jusqu'aux retournements récents.

Depuis les discours présidentiels de l'été 2007 face à la perception d'une offensive tous azimuts de l'État, plusieurs formes de riposte ont tenté d'émerger et leur premier résultat fut de crédibiliser la Conférence métropolitaine, assemblée informelle et souple prenant une envergure qui ne lui était pas garantie à l'origine. Cette configuration inhabituelle a au moins fait la preuve que des élus de bords différents peuvent se parler sans toutefois décider, et elle préfigure peut-être de façon encore balbutiante et inachevée un lieu politique du "Paris Métropole" qui rassemblerait des communes, des intercommunalités et les départements du cœur d'agglomération en présence de la Région.

Elle témoigne pour les uns de leur prise de conscience de l'urgence à trouver ensemble des réponses innovantes et adaptées, pour les autres de leur besoin de se grouper face aux pressions renforcées de l'État. De son côté, la Région, si longtemps réticente à admettre l'existence du cas particulier de la zone dense ou centrale, convient maintenant qu'une commission *ad hoc* doive y réfléchir pour "intégrer dans la réflexion toutes les données du sujet avant de se prononcer sur les scénarios, les périmètres et les compétences possibles".

Les prémices d'une réponse politico-institutionnelle

Après le processus d'élaboration du SDRIF depuis dix-huit mois, les réunions thématiques de la Conférence métropolitaine, consacrées aux transports en novembre 2006, au logement en juillet 2007, à l'économie en septembre 2007 et au débat institutionnel en décembre 2007, sont devenues le lieu où la diversité des approches s'est exprimée. La question institutionnelle prudemment évacuée planait en filigrane, mais, dans le nouveau contexte de la fin 2007 et des coups de boutoir de l'État, il n'est plus possible de l'esquiver, si bien qu'elle va être franchement abordée dans les prochains mois, qui correspondent aux échéances municipales.

Cette nouvelle situation est si évidente que la Conférence a acquis une légitimité sanctionnée par une participation accrue des élus et une vraie reconnaissance de la Région. Cette maturation des idées et des rapports de

force a permis de dépasser le fantasme volontairement agité du "Grand Paris" pour passer au "Paris Métropole", qui veut récuser le discours de la domination et de l'annexion pour tenter la construction d'un nouvel ensemble qui ambitionne de mieux refléter la réalité du cœur d'agglomération. On devine l'ampleur des réorientations décisives que toutes ces initiatives suggèrent du point de vue de l'État dans ses rapports séculaires avec Paris et la Région, et comment elles interrogent la pertinence de notre organisation de la ville mondiale et notre capacité d'imaginer un système plus efficace, plus équitable et plus lisible pour les citoyens.

Donner une vraie plus-value à une nouvelle gouvernance

Dans la suite du SDRIF, la démarche engagée au sein de la Conférence métropolitaine et dans un bouillonnement de réunions doit démontrer sa capacité d'élaborer un calendrier et une méthode pour revenir sur les découpages instaurés depuis le tournant des années 1960 et rétablir un lien politico-administratif entre ces territoires voisins et solidaires. Pour éviter de superposer une couche supplémentaire à l'organisation actuelle, la réflexion sur ce qui pourrait disparaître (intercommunalités existantes, départements...) a commencé. Il faudra préciser les contours de la communauté, étant entendu qu'en toute hypothèse la recherche concomitante de la pertinence territoriale fonctionnelle politique et économique sera difficile, ce qui justifie l'approche plus empirique permettant de mieux faire ensemble ce que l'on ne peut plus faire seul ou mal. Il s'agit enfin de définir le rôle, les pouvoirs et la composition de l'éventuelle nouvelle assemblée délibérante et son mode de fonctionnement dans un "pacte fondateur" qui viserait d'abord à limiter l'accentuation des clivages territoriaux et la dynamique ségrégative actuelle, et à porter collectivement quelques projets mobilisateurs.

La création d'une hypothétique communauté urbaine coïncidant plus ou moins avec le cœur d'agglomération aura sans aucun doute pour conséquence de déstabiliser la Région actuelle, qui continue imperturbablement à proclamer que "l'agglomération, c'est la Région". Avec une agglomération de 30 x 30 km au lieu des 10 x 10 km de Paris, les départements ou morceaux de département **extérieurs seront davantage liés au reste du Bassin parisien**, ce qui ouvre le débat sur le devenir des Régions voisines, très dépendantes de Paris et de l'Île-de-France, ce que les faisceaux du SDRIF ont commencé d'esquisser. Dans le brouillard actuel, une seule certitude semble émerger du tohu-bohu public : chacun s'est mis au travail, et les hypothèses et projets les plus divers sont élaborés dans le nouveau cadre de réflexion, bousculé par les initiatives gouvernementales comme par les audaces parisiennes. | Simon Ronai