

les
Cahiers

Gouvernance(s) et ingénieries métropolitaines

PUBLICATION CRÉÉE EN 1964

Directeur de la publication
François DUGENY

Directrice de la communication
Corinne GUILLEMOT (01 77 49 76 16)

Responsable des éditions
Frédéric THEULÉ (01 77 49 78 83)

Rédactrice en chef
Sophie MARIOTTE (01 77 49 75 28)

Coordinateurs
Valérie CONSTANTY (01 77 49 76 79)
Brigitte GUIGOU (01 77 49 78 11)
Florian SOULARD (01 77 49 77 60)

Secrétaire de rédaction
Germain DUGAST

Contact presse
01 77 49 79 05 - 01 77 49 78 94

Fabrication
Terence GBAGUIDI (01 77 49 79 43)
Marie LEBON (01 77 49 79 43)
Sylvie COULOMB (01 77 49 79 43)

Maquette, illustrations
Élodie BEAUGENDRE (01 77 49 79 45)
Olivier CRANSAC (01 77 49 75 16)

Cartographie
Jean-Eudes TILLOY (01 77 49 75 11)
Sylvie CASTANO (01 77 49 78 72)

Médiathèque - photothèque
Claire GALOPIN (01 77 49 75 34)
Aurélie LACOUCHIE (01 77 49 75 18)
Julie SARRIS (01 77 49 75 18)

Impression
Point 44

Couverture
Photo: Orchestre Symphonique de Saint-Nazaire, 44600 Saint-Nazaire/www.osn.info

Crédits photographiques
p. 1: Jean-Luc Comier/le bar Floréal photographie/Région ÎdF
p. 2: Christian Lauté

ISSN 0153-6184

© IAU Île-de-France

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés. Les copies, reproductions, citations intégrales ou partielles, pour utilisation autre que strictement privée et individuelle, sont illicites sans autorisation formelle de l'auteur ou de l'éditeur. La contrefaçon sera sanctionnée par les articles 425 et suivants du code pénal (loi du 11-3-1957, art. 40 et 41).

Dépôt légal : 4^e trimestre 2011

Diffusion, vente et abonnement :
Olivier LANGE (01 77 49 79 38)



corinne.guillemot@iau-idf.fr

frederic.theule@iau-idf.fr

sophie.mariotte@iau-idf.fr

valerie.constanty@iau-idf.fr

brigitte.guigou@iau-idf.fr

florian.soulard@iau-idf.fr

germain.dugast@iau-idf.fr

terence.gbaguidi@iau-idf.fr

marie.lebon@iau-idf.fr

sylvie.coulomb@iau-idf.fr

elodie.beaugendre@iau-idf.fr

olivier.cransac@iau-idf.fr

jean-eudes.tilloy@iau-idf.fr

sylvie.castano@iau-idf.fr

claire.galopin@iau-idf.fr

aurelie.lacouchie@iau-idf.fr

julie.sarris@iau-idf.fr

olivier.lange@iau-idf.fr

	France	Étranger
Le numéro :	20 €	23 €
Le numéro double :	33 €	35 €
Abonnement pour 4 numéros :	79 €	89 €

(Étudiants, photocopie carte de l'année en cours, tarif 2011) : remise 30 %

Sur place :

Librairie ÎLE-DE-FRANCE, accueil IAU - 15, rue Falguière, Paris 15^e (01 77 49 77 40)

Par correspondance :

INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME DE LA RÉGION D'ÎLE-DE-FRANCE
15, rue Falguière - 75740 Paris Cedex 15
Abonnement et vente au numéro : <http://www.iau-idf.fr>

Composition du conseil d'administration de l'IAU îdF au 1^{er} septembre

Président

M. Jean-Paul HUCHON

Président du conseil régional d'Île-de-France

• Bureau

1^{er} vice-président

M. Daniel CANEPA

Préfet de la Région d'Île-de-France, préfet de Paris

2^e vice-président

M. Jean-Claude BOUCHERAT

Président du conseil économique, social et environnemental de la Région Île-de-France

3^e vice-présidente

Mme Mireille FERRI, conseillère régionale

Trésorière : **Mme Françoise DESCAMPS-CROSNIER**

Secrétaire : **M. François LABROILLE**

• Conseillers régionaux

Titulaires :

Jean-Philippe DAVIAUD

Christine REVAULT D'ALLONNES

Françoise DESCAMPS-CROSNIER

Muriel GUÉNOUX

Jean-Luc LAURENT

François LABROILLE

Alain AMÉDRO

Mireille FERRI

Claire MONOD

Pierre-Yves BOURNAZEL

Jean-Pierre SPILBAUER

Denis GABRIEL

François DUROVRY

Suppléants :

Judith SHAN

Aurore GILLMANN

Halima JEMNI

Daniel GUÉRIN

Éric COQUEREL

Marie-José CAYZAC

Thibaud GUILLEMET

Marc LIPINSKI

Jean MALLET

Frédéric VALLETTOUX

Martine PARESYS

Sophie DESCHIENS

Patrick KARAM

• Le président du conseil économique, social et environnemental de la Région Île-de-France

M. Jean-Claude BOUCHERAT

• Deux membres du conseil économique, social et environnemental de la Région Île-de-France

Titulaires :

M. Pierre MOULIÉ

M. Jean-Loup FABRE

Suppléants :

Mme Nicole SMADJA

M. Jean-Pierre HUBERT

• Quatre représentants de l'État

M. Daniel CANEPA, préfet de la Région d'Île-de-France, préfet de Paris ;

Mme Sylvie MARCHAND, directrice régionale de l'Insee, représentant le ministre chargé du Budget ;

M. Jean-Claude RUYSSCHAERT, représentant du ministre chargé de l'Urbanisme ;

Monsieur le représentant du ministre chargé des Transports : N.

• Quatre membres fondateurs

Le gouverneur de la Banque de France, représenté par **M. Bernard TEDESCO** ;

Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations,

représenté par **M. Patrick FRANÇOIS**, directeur interrégional ;

Le gouverneur du Crédit foncier de France,

représenté par **M. Florent LEGUY** ;

Le président du directoire du Crédit de l'équipement des PME

représenté par **M. Dominique CAIGNART**, directeur du réseau OSEO Île-de-France.

• Le président de la chambre de commerce et d'industrie de Paris,

représenté par **Mme Valérie AILLAUD**.

Bulletin d'abonnement annuel

Souhaite s'abonner pour un an (3 numéros + 1 numéro double)
aux Cahiers de l'IAU Île-de-France

Nom

Organisme

Adresse

Code postal Localité

Pays

Mél.

Tarifs abonnement

France : 79 € Étranger : 89 €

Étudiant : remise 30 % (photocopie de la carte de l'année en cours)

Commande d'anciens numéros

N° 159 - Paysage (France: 20 € - Étranger: 23 €)

N° 158 - 50 questions - n° double (France: 33 € - Étranger: 35 €)

N° 157 - Équipements et services (France: 20 € - Étranger: 23 €)

N° 156 - Économie (France: 18 € - Étranger: 20 €)



Gouverner la métropole



Le fantasme d'un Grand Paris forgé d'un geste autoritaire et visionnaire à la Haussmann a fait long feu. Une fois retombée la poussière des affrontements parlementaires et des coups de communication, chacun a dû se résoudre au patient travail de l'étude et de la négociation. La gouvernance d'une métropole durable concentre ainsi toutes les difficultés liées à l'art de gouverner. Alors que la « simplification » tient souvent lieu de mot d'ordre ou d'alibi pour réduire le format des services publics et couper court au débat démocratique, la fabrication de la métropole francilienne nous oblige d'abord à prendre la mesure de la complexité. Pour garder notre rang de troisième ville-monde de la planète, après New York et Londres, il faut développer nos aéroports, nos centres de recherche et d'affaires, les connecter par du très haut débit, accélérer les déplacements. Oui, mais si la proximité et l'accessibilité des équipements n'est pas assurée, une ville-monde inégalitaire et ségrégative deviendrait vite invivable. À chaque étape d'un projet d'aménagement, nous ne pouvons échapper au traitement simultané de plusieurs échelles de problèmes, dans le temps comme dans l'espace. Celui qui, sous prétexte d'agir vite « parce que le monde change », ignore cette complexité est condamné à l'impuissance.

Dès lors, il ne faut ni s'étonner ni se lamenter devant la multiplication des instances et des structures consacrées au Grand Paris. À la longue, certaines s'avèreront essentielles et d'autres superflues. Mais il serait illusoire de croire qu'une bonne administration napoléonienne, verticale et cloisonnée, suffise à l'efficacité. Chaque échelle de problème doit être traitée, chaque catégorie d'acteur respectée. Quand vient le moment de la vue d'ensemble et de la synchronisation des actions, l'État et la Région ont chacun leur rôle à jouer. À l'État d'être le garant et le gardien des règles, afin d'assurer à chacun des acteurs un horizon assez stable pour se projeter dans l'avenir et, via la fiscalité, le régulateur de l'équilibre et de l'équité des financements. À la Région d'être, avec son schéma directeur d'aménagement et ses autres outils stratégiques (le plan de mobilisation pour les transports, la stratégie de développement économique et d'innovation, la conversion écologique et sociale...) l'intégrateur des projets dans une vision si possible partagée et au minimum acceptable par tous du bien commun régional, tout en assumant ses responsabilités majeures de financement liées à son rôle dans l'autorité organisatrice des transports qu'est le Stif.

C'est pour jouer ce rôle qu'il faut inlassablement comprendre, agir et anticiper en s'appuyant notamment sur les savoirs et les outils de l'IAU îdF que présente ce numéro des Cahiers.

Jean-Paul Huchon

Président du conseil régional d'Île-de-France
Président du Syndicat des transports d'Île-de-France
Président de l'IAU île-de-France

Avant-propos

L'ingénierie au cœur des enjeux métropolitains



Gouvernance et ingénierie territoriale se complexifient au fil de l'émergence de nouveaux enjeux et de nouveaux acteurs. Dans ce paysage en mouvement, les agences d'urbanisme restent le lieu où se rapprochent les mondes politiques et techniques pour œuvrer à la construction d'une métropole cohérente.

Développement continu des services des collectivités, irruption de la communication politico-institutionnelle et mobilisation des architectes du *star system* amènent les agences, composante essentielle de l'ingénierie territoriale, à devoir se repositionner en permanence. Assurant traditionnellement le rôle de maître d'œuvre de la planification sur leur territoire d'ancrage, les agences ont à prendre en compte les nouveaux besoins liés à un monde en mutation institutionnelle, économique, environnementale, sociale... Plus que la planification – qui n'en est qu'une des traductions – c'est le projet métropolitain qui est à considérer dans toute sa complexité.

Région capitale située dans le trio de tête des « villes-mondes », l'Île-de-France est confrontée à des enjeux majeurs dépassant largement son seul territoire. Le pilotage des grandes métropoles étant pluriel et complexe, il a (et aura de plus en plus) besoin de se référer à une sphère technique forte pour appréhender toutes les dimensions d'un système liant rayonnement externe et développement propre. En ce sens, la qualité du rapport entre l'ingénierie et les forces à l'œuvre pour gouverner le territoire est primordiale: seule la coproduction entre acteurs aux différentes échelles – acteurs publics et privés de l'aménagement et de l'économie, société civile, force de contestation du citoyen, etc. – permettra de penser et construire la métropole des générations à venir. Du fait de l'ampleur des enjeux, l'IAU Île-de-France, plus que les autres agences d'urbanisme, est confronté à ce mouvement de fond. Depuis 50 ans, il éclaire la prise de décision et appuie la mise en œuvre de stratégies durables pour la métropole francilienne, en étant à la fois ancré dans un territoire régional articulé entre le local et la grande échelle, et capable d'élargir la focale à la dimension européenne et internationale. Ainsi, à la jonction des mondes professionnel, institutionnel et universitaire, l'IAU Île-de-France joue un rôle majeur en tant que protagoniste de l'ingénierie métropolitaine, en étant partie prenante du débat et éclairer des futurs possibles.

Je souhaite que ce numéro des *Cahiers* contribue à éclairer le positionnement des agences d'urbanisme dans un paysage en pleine (r)évolution, thème retenu par la 32^e rencontre de la Fédération nationale des agences d'urbanisme: « Territoires et projets, les outils de la gouvernance ».

François Dugeny

Directeur général de l'IAU Île-de-France

Éditorial: Gouverner la métropole

Jean-Paul Huchon 1

Avant-propos: L'ingénierie au cœur des enjeux métropolitains

François Dugeny 2

Prologue: Gouvernance(s) et ingénieries métropolitaines

Valérie Constanty, Brigitte Guigou, Florian Soulard 4



Agir

Quelles stratégies métropolitaines pour des infrastructures adaptées?
Adam Knelman Ostry 28

La gouvernance londonienne et son ingénierie
Sébastien Loew 31

Réseaux métropolitains: enjeux et opportunités
Jeremy Smith 36

L'ingénierie francilienne: un paysage en mutation
Jean-Pierre Palisse 38

La communication dans la gouvernance du territoire
Interview de Bernard Deljarrie 43

S'adapter ou s'attaquer à la complexité ?
Martin Vanier, Vincent Fouchier 46

Le Sdrif, un projet majeur pour l'Île-de-France 2030
Alain Amédro 50

L'État en Île-de-France
Interview de Daniel Canepa 53

Transports franciliens : il faut reparler de la gouvernance
Alain Meyère 55

Grand Paris, AIGP: les architectes-urbanistes sont-ils encore utiles ?
Marc Wiel 59

Pour un Grand Paris durable
Bertrand Lemoine 62

Les services de Plaine Commune à l'heure du Grand Paris
Jacques Marsaud 65

Le 77: répondre aux enjeux métropolitains par le partenariat
Patrice Berthé 67

Anticiper

L'ingénierie territoriale à l'épreuve des faits métropolitains
Interview d'Emmanuelle Quiniou 70

Paris Métropole, nouvel acteur au cœur de la gouvernance
Gérard Lacoste 73

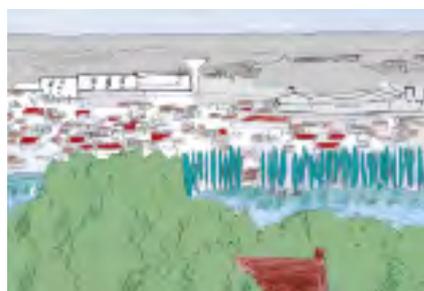
La démocratie participative à l'échelle des grandes villes ?
Georges Gontcharoff 78

Rencontres annuelles autour de l'imaginaire métropolitain régional
Valérie Mancret-Taylor 81

Les ingénieries métropolitaines au regard du contexte francilien
Interview de François Labroille 83

Demain, l'IAU Île-de-France...
François Dugeny 87

Les agences d'urbanisme ont de l'avenir !
Vincent Feltesse 93



Comprendre

Pourquoi parler de gouvernance ?
Patrick Le Galès 6

Métropoles sous influence(s)
Gilles Antier 9

Métropoles asymétriques en Europe
Willem Salet 12

Le « Grand Paris »: retour sur un siècle d'existence
Interview d'Emmanuel Bellanger 16

Gouvernance francilienne dans le domaine économique
Christian Lefèvre 19

Changements et permanences de la géopolitique francilienne
Philippe Subra 22

Gouvernance(s) et ingénieries métropolitaines

Née dans les milieux économiques anglo-saxons, la notion de gouvernance s'est introduite dans la sphère publique à partir des années 1990. La rapidité de sa diffusion dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme s'explique par les évolutions concrètes des modes de gouvernement urbain : multiplication des interdépendances entre un nombre croissant d'acteurs, de territoires et d'actions publiques ; développement d'une action publique en réseau, qui vise à résoudre des problèmes davantage qu'à régler des conflits ; dissociation entre territoires vécus et territoires administrés...

En France, et plus particulièrement en Île-de-France, cela fait quatre ans que les discussions sur le Grand Paris ont débuté ; les questions de gouvernance sont, de fait, au cœur du sujet. L'organisation de l'ingénierie métropolitaine s'en est logiquement trouvée interrogée. Une conséquence de ce processus a été la naissance de l'Atelier international du Grand Paris, mais aussi de la Société du Grand Paris. Fin 2011, après la pause liée à la signature du protocole d'accord sur le Grand Paris Express, le débat sur la gouvernance a pris une ampleur nouvelle. L'IAU îdF a saisi l'opportunité de la 32^e rencontre nationale des agences d'urbanisme, dont le thème est la gouvernance, pour faire le point sur l'articulation entre celle-ci et l'ingénierie. À cette occasion, ce numéro des *Cahiers* fait une large place aux métropoles étrangères et donne la parole à des élus, des experts, des représentants de plusieurs institutions franciliennes, des chercheurs (historien, politologue, géographe, urbaniste...), l'objectif étant de faire apparaître les points d'accord, les controverses et les pistes d'actions pour l'avenir.

Les articles sur la gouvernance des différentes régions urbaines en Europe et dans le monde traduisent tous les difficultés de structuration de l'échelon métropolitain entre un pouvoir central qui contrôle, limite et fragmente et des villes centres qui tendent à monopoliser ressources et pouvoirs. L'Île-de-France, où le territoire régional couvre pourtant assez bien les enjeux fonctionnels de la métropole, n'échappe pas à cette réalité. Création d'espaces d'échanges multiniveaux, mise en réseau d'acteurs, associations informelles, recherche de mécanismes de régulation, initiatives de la société civile, ... sont autant d'innovations que ce numéro des *Cahiers* analyse. En Île-de-France, le syndicat Paris Métropole illustre cette quête d'un système associant un nombre accru d'acteurs à la gestion de la métropole, toutes les collectivités ayant pris conscience de l'importance des enjeux qui se jouent sur cette nouvelle scène métropolitaine. Mais comment organiser le débat ? Comment faire prendre position à un collectif de près de 200 membres ? D'une façon plus générale, faut-il ouvrir le chantier d'une réforme administrative et politique en Île-de-France ou, à l'inverse, partager les compétences, définir des règles de négociation et mettre en place des procédures d'arbitrage ? Faut-il s'adapter ou s'attaquer à la complexité ?

Dans un contexte marqué par l'atomisation des acteurs publics et privés, il s'agit aussi de questionner les conditions à mettre en place, ou à maintenir, pour que les structures d'ingénierie puissent jouer leur rôle d'aide à la prise de décision. Les articles de ces *Cahiers* reflètent une demande de réflexion forte et transversale et un besoin d'articulation entre les sphères techniques et politiques, quelle que soit la structure concernée ou son échelle de réflexion. Enfin, et cela interroge la gouvernance métropolitaine et les méthodes de travail des structures d'ingénierie, il faudra redonner au citoyen et à la société civile toute leur place dans le débat métropolitain, public et démocratique. Ces chantiers restent à ouvrir.

Valérie Constanty (DUAT), Brigitte Guigou (DDHEGL), Florian Soulard (DPAD)
IAU île-de-France



Comprendre

Réfléchir à la gouvernance métropolitaine, c'est s'affranchir d'une lecture territoriale institutionnelle pour considérer, avec un œil nouveau, l'émergence de la société civile et les nouvelles formes d'actions collectives qui l'accompagnent. Comme toutes les grandes régions métropolitaines, l'Île-de-France est aujourd'hui confrontée à une complexification de sa gouvernance. L'atomisation et la multiplication des acteurs décisionnels (privés et publics) ont entraîné de nouvelles relations – jeux de lutte et de coopération – qui nécessitent un processus de concertation et de régulation. Pour ce faire, les lieux de débats, supports de l'expression des divergences stratégiques, sont nécessaires et conditionnent la venue d'une « bonne gouvernance » métropolitaine. Mais parler de gouvernance, notamment en Île-de-France, évoque davantage une régulation des rivalités entre forces politiques et institutionnelles que le développement d'une stratégie partagée entre acteurs publics et privés. La forte conflictualité entre institutions franciliennes et la prégnance des enjeux géopolitiques ne sont d'ailleurs pas nouvelles et émaillent le xx^e siècle. La précédente consultation des architectes sur le Grand Paris illustre la confrontation entre deux institutions (État, Région) qui revendiquent l'aménagement – dans une acception élargie du terme – du territoire francilien. Car si le « Grand Paris » constitue un support original de réflexion prospective sur les enjeux urbains, n'est-il pas aussi (et surtout ?), un moyen politique permettant à l'État de réinvestir la scène métropolitaine pour « reprendre la main » sur la gouvernance francilienne ?

Pourquoi parler de gouvernance ?

Patrick Le Galès⁽¹⁾
Cevipof



« Encore ces questions de gouvernance ! » entendra-t-on sans doute. Force est de constater que parler de gouvernance fait presse dans la majorité des pays démocratiques depuis des siècles. Ici, il ne s'agit pas de livrer de bonnes recettes, mais bien plutôt de rappeler ce qui justifie notre intérêt.

Avant toute chose, si on s'interroge aujourd'hui en termes de gouvernance (mais aussi parfois de régulation ou de coordination), c'est parce que longtemps on ne s'est pas assez interrogé sur les questions de gouvernement. Certes, les gouvernements gouvernement, comme les travailleurs travaillent et les fonctionnaires « fonctionnent », et alors ? La question du gouvernement, comme celle de l'État, a longtemps été perçue soit à partir de catégories juridiques et administratives, soit dans une logique de renforcement continu des processus de rationalisation. Ces derniers s'exercent de l'État vers la société (via des politiques publiques plus nombreuses), mais également via des processus de standardisation (Scott, 1999). Curieusement les définitions des termes « gouvernement » et « gouverner » étaient assez peu précises en français et ramenaient à des questions formelles, à l'existence du droit et à celle d'organisations. La problématique de la gouvernance est donc profondément liée à celle de gouvernement, car elle est pensée en négatif par rapport à lui. La notion même de gouvernance émerge face au diagnostic d'incapacité des gouvernements à répondre aux problèmes qui leur sont soumis et à s'ajuster à de nouvelles formes d'organisation sociale, économique et politique. « Gouverner, c'est prendre des décisions, résoudre des conflits, produire des biens publics, coordonner les comportements privés, réguler les marchés, organiser les élections, extraire des ressources, affecter des dépenses. » (Jean Leca,

cité dans Favre, Hayward et Schemeil, 2003). L'intérêt pour les questions de gouvernance urbaine s'explique donc et avant tout par les échecs du gouvernement et plus généralement par les échecs de mise en œuvre de politique publique.

Plutôt que de définir, mieux vaut suggérer des questionnements qui sont liés à ces questions de gouvernance, et qui éclairent plusieurs facettes de ce numéro des *Cahiers*.

Vers une plus grande démocratisation de la gouvernance

Réfléchir à la gouvernance urbaine francilienne requiert tout d'abord de s'interroger sur « Qui est gouverné ? ». La formation de l'État-nation allait de pair avec une nationalisation et une standardisation des sociétés, via l'éducation par exemple, ce processus étant accéléré par l'accès à la télévision et à des modes de consommation organisés autour des grandes surfaces alimentaires. L'idée de progrès et le poids croissant des politiques publiques donnaient à l'État une capacité de structuration de sociétés qui semblaient mieux gérées et mieux organisées. Ne pensait-on pas, dans les années 1960, faire disparaître la pauvreté ? Qui est gouverné aujourd'hui dans la région parisienne ? L'illusion de rationalisation a disparu. Les populations gouvernées en Île-de-France comme dans toutes les grandes villes sont d'origines

(1) Patrick Le Galès est sociologue et politiste. Il est directeur de recherche CNRS au Cevipof (Sciences Po Paris) et professeur à Sciences Po.

ethniques, culturelles, religieuses de plus en plus variées, et de plus en plus mobiles (en France comme à l'échelle internationale). Lorsque des populations vivent entre Blois, la Bourgogne, Marseille et Paris, comment fait-on pour les gouverner? Quel est, par exemple, le bon jour pour les recenser? La situation est encore plus compliquée pour des populations qui passent une partie de l'année à Paris. De manière générale, en Île-de-France comme dans toutes les grandes régions urbaines, les populations ont de plus en plus l'aspect de mosaïques. Londres est un bon exemple pour s'en convaincre.

Cela signifie que des groupes échappent parfois entièrement au gouvernement: certains ne paient pas leurs impôts dans la ville ou dans le pays où ils résident, d'autres sont illégaux ou/et sans-papiers, d'autres encore sont enregistrés dans des lieux différents. De manière plus générale, l'individualisation des modes de vie et des trajectoires, la fragilité accrue de la famille traditionnelle ou des carrières sur le marché du travail, rendent plus compliquée la question du gouvernement.

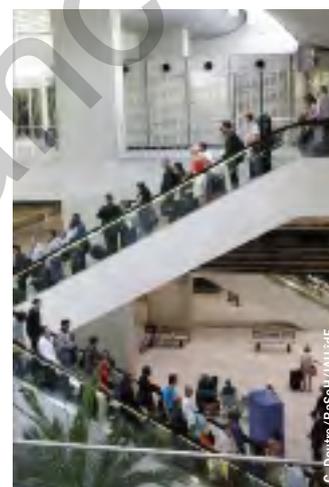
Dans toutes les grandes villes du monde, les questions du gouvernement des bidonvilles, d'immigrés illégaux, de squatteurs posent problème, tout comme les dynamiques d'exclusion ou les stratégies de mobilité des grandes entreprises.

Mettre l'accent sur « qui est gouverné » permet de mieux comprendre les échecs de gouvernement. Insistons aussi sur le fait que les habitants sont de moins en moins encadrés par de grands appareils institutionnels (partis, syndicats, religions classiques) et que leur participation aux processus de décision et de contestation des politiques publiques est devenue un enjeu. Partout on s'interroge sur la manière de rendre plus visible et plus efficace des procédures de participation des habitants et de démocratisation des modes de gouvernance. Les grands projets d'infrastructures (le troisième aéroport parisien, l'extension d'Heathrow à Londres ou la création d'un nouvel aéroport à Berlin et à Mexico) se heurtent à des mobilisations massives, à des recours juridiques, à des mouvements sociaux internationalisés et organisés. Dans une moindre mesure, tout projet de politique urbaine ambitieux requiert désormais d'intenses consultations avec les habitants. Gouverner renvoie donc moins à l'imposition de choix faits par des élus au nom de l'intérêt général mais davantage à la mobilisation, l'argumentation et la négociation pour élaborer de l'intérêt général plus limité et réussir à mettre en œuvre des politiques, en canalisant la contestation.

Cet enjeu de la gouvernance urbaine renvoie donc à une deuxième question classique: « qui gouverne? ». Des réflexions déjà anciennes sur le gouvernement ont mis en évidence un processus historique de professionnalisation de « gouvernants », élus ou administrateurs, se distinguant des élites religieuses, économiques ou féodales. Assez tôt cependant, les auteurs critiques de sciences sociales ont mis en évidence le poids des dirigeants des grandes entreprises capitalistes. Répondre à la question « qui gouverne? » revient à mettre en évidence le rôle d'acteurs qui ne sont pas des professionnels de la politique dans les processus de gouvernement ou de gouvernance. En ce qui concerne les grandes villes, maintes études ont montré le poids des grands promoteurs immobiliers, des grands industriels ou banquiers parfois, mais aussi celui de leaders de mouvements sociaux, de responsables associatifs ou religieux. Les acteurs des processus de gouvernance ou de gouvernement de la région parisienne sont, comme partout ailleurs, devenus plus nombreux, organisés à différentes échelles, avec des réseaux horizontaux transnationaux. La multiplicité de ces acteurs s'inscrit par ailleurs dans deux processus bien connus de dilution de l'État qui avait un monopole de régulation, d'arbitrage: la décentralisation (ou fédéralisme, ou *devolution* en Grande-Bretagne) et le processus d'europanisation et de globalisation. Le jeu est plus ouvert et de nombreux groupes participent au processus de gouvernance, par exemple dans la mise sur agenda de problèmes, ou dans le droit de veto accessible à différents projets.

De nouveaux instruments pour une nouvelle réflexion

Une troisième question est devenue centrale et justifie l'intérêt d'une réflexion sur la gouvernance urbaine: « comment gouverner? ». À l'origine (Kooiman, 1993), les principales observations sur les questions de gouvernance, et notamment de gouvernance urbaine proviennent du constat d'échecs de gouvernement et des très nombreux échecs de mise en œuvre de politiques publiques. Nombre de ces dernières n'atteignent pas leur but et de nombreux problèmes ne trouvent pas de solution malgré une intense activité gouvernementale. La région parisienne ne fait pas exception. Toute une réflexion s'est développée, notamment sur les instruments et l'instrumentation des politiques publiques, pour rendre compte des multiples innovations visant à retrouver des capacités gouvernementales (Lascoumes, Le Galès, 2004). Cette littérature met en évidence une espèce de « main gauche » de la gouvernance à savoir le développement d'instruments de politique



Les populations gouvernées en Île-de-France comme dans toutes les grandes villes sont d'origines ethniques, culturelles, religieuses de plus en plus variées, et de plus en plus mobiles.

publique basés sur la négociation, le partenariat, la mobilisation d'acteurs et de groupes, afin de négocier les buts de la politique mais aussi leur implication dans la mise en œuvre. La gouvernance urbaine se traduit par la floraison des chartes, contrats et partenariats qui visent à recréer de l'action collective et de la capacité de mise en œuvre. On observe en parallèle ce qu'on pourrait appeler « la main droite » de la gouvernance, le renforcement de nouveaux instruments de gouvernements hiérarchiques et contraignants à base de normes juridiques, d'indicateurs de performance et de recettes du nouveau management public (Le Galès, Scott 2008, Bezes, 2005).

Comme le montre ce numéro des *Cahiers*, la gouvernance de la région parisienne a été profondément modifiée par la mobilisation de nouveaux répertoires d'instruments.

Gouvernants gouvernés ?

Ceci nous amène à un quatrième questionnement soulevé par le politiste Pierre Favre (2005) : « qu'est-ce qui est gouverné ? » et « qui gouverne quand personne ne gouverne ? ». Pierre Favre met l'accent sur le fait que le processus de gouvernement n'est pas linéaire, il varie d'intensité dans le temps, et d'un secteur à l'autre. L'intensité variable dans le temps est facile à démontrer. En période de crise économique, ou de guerre, les gouvernants ont davantage de légitimité pour mobiliser les ressources, imposer des contraintes, lever des impôts, lancer des programmes de réformes. Certaines périodes de crise se traduisent par une forte intensité et densité de gouvernement. L'argument vaut pour les secteurs, voire les territoires. Il est assez facile de montrer que certains domaines sont peu gouvernés, l'exemple des *hedge funds* et de certains circuits financiers montrent à la fois la faible connaissance et la faible capacité de gouverner la finance internationale ou les agences de notation. En termes de territoire, si l'on se rappelle la fin des années 1970, il est assez facile de montrer que pour des raisons historiques, les territoires ruraux français étaient gouvernés par un ministère, des organisations, des services dédiés, alors que les quartiers de grands ensembles étaient à l'époque sous-équipés et peu gouvernés. Encore aujourd'hui, la répartition des effectifs de gendarmerie et de police révèlent des biais pointés par la Cour des comptes. Qu'un commissariat ait enfin été ouvert à Clichy-sous-Bois Montfermeil en dit long sur le retard de certains territoires.

Dans les grandes métropoles comme l'Île-de-France, nous avons montré avec Dominique Lorrain (Le Galès, Lorrain, 2004), le rôle des grandes infrastructures, des réseaux pour le

pilotage, la régulation de ces aires urbaines. En Île-de-France comme à Shanghai, les réseaux techniques jouent un rôle important de structuration et de coordination qui rendent les villes gouvernables (Lorrain, 2011).

Comprendre la gouvernance urbaine d'une grande métropole nécessite donc de s'interroger sur ce qui est vraiment gouverné et sur ce qui ne l'est pas, des bidonvilles aux arrangements divers. Réguler n'est pas gouverner et la compréhension des modes de gouvernance requiert aussi une analyse précise du clientélisme et de la corruption... et pas seulement dans les grandes métropoles du sud.

Enfin, la question de Pierre Favre est essentielle : « qu'est-ce qui gouverne quand personne ne gouverne ? ». Ce n'est peut-être plus le gouvernement mais des régulations qui jouent un rôle sur des territoires de manière concurrente à la régulation politique : cela peut être le fait d'organisations religieuses, de régulations de marché, ou de mafias. Réfléchir en termes de gouvernance urbaine revient à abandonner une vision institutionnaliste et un peu irénique du gouvernement pour regarder de près ces concurrences et les articulations de régulations de marché, sociales et politiques. Certains secteurs ou territoires sont peu gouvernés en Île-de-France comme dans le grand sud-est de Londres parce que d'autres régulations jouent un rôle plus important, et ce, même si on peut gouverner fortement afin d'introduire des régulations de marché, l'État fort et le marché étant l'association clé des gouvernements Thatcher ou Blair.

L'Île-de-France est une région urbaine en train de se recomposer, soumise à de fortes pressions externes et internes. La question de la gouvernance urbaine n'est pas seulement la question du gouvernement et du contrôle du territoire, même si cette dimension demeure centrale pour comprendre le mode de gouvernance. C'est aussi celle de la création de coalition, du pilotage de réseau, de la prise en compte du « côté noir » de la gouvernance (corruption, clientélisme, illégalismes, trafics) et de la construction d'une capacité d'action collective pour peser sur le devenir de la métropole. Si elle n'est pas gouvernée, d'autres régulations se mettront en place qui ne seront contrôlées ni par le politique, ni par les citoyens. La gouvernance urbaine est aussi une question de démocratie.

Références bibliographiques

- BEZES Philippe, « Le modèle de "l'État-Stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française » Paris, *Sociologie du travail*, p. 431-450, 2005.
- FAVRE Pierre, HAYWARD Jack, SCHEMEL Yves (dir.), *Être gouverné : études en l'honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
- KOOIMAN Jan, *Governing as Governance*, London, Sage Publications, 2003.
- LASCOUMES Pierre, LE GALÈS Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004.
- LE GALÈS Patrick, LORRAIN Dominique, « gouverner les très grandes métropoles », E.N.A., revue française d'administration publique, 2003.
- LORRAIN Dominique, *Métropoles XXL en pays émergents*, Presses de Sciences Po, 2011.
- SCOTT, A. J. (dir.), *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Oxford, Oxford Univ. Press, 2001.

Métropoles sous influence(s)

Gilles Antier⁽¹⁾
IAU île-de-France



L'agglomération de Santiago reste fortement sous tutelle de l'État.

S'interroger sur la gouvernance et l'ingénierie métropolitaine ailleurs qu'en Europe conduit bien vite à un constat amer : tout simplement parce que, en dépit de leur grande variété de situations, métropoles du Nord comme du (des ?) Sud(s) illustrent à l'envi l'adéquation difficile entre pouvoirs et territoires.

Trop restreint par rapport à la ville ou à la seule agglomération centrale, le territoire administré devient en effet rapidement un frein à son fonctionnement, puis à son attractivité. D'où vient l'eau et où partent les déchets ? Quel foncier mobiliser face à la pression de la demande en logements ? Où implanter ces nouvelles activités et ce nouvel aéroport aussi fortement souhaités par la plupart que repoussés loin de la maison ou du quartier de chacun ? Vanté par certains, l'avantage *a priori* d'un territoire lisible et proche de la population peut ainsi finir par se révéler antinomique avec la croissance de



La division du Caire en cinq gouvernorats n'en facilite pas la gouvernance.

Partout dans le monde, les États semblent s'ingénier à empêcher l'irruption de véritables gouvernances métropolitaines ou à en saper l'exercice. L'organisation de l'ingénierie traduit cette lutte de pouvoirs.

la ville. De là peut naître l'idée de redéfinir un territoire plus étendu, intégrant ce que l'on dénomma longtemps « l'arrière-pays », avant que des « périphéries » plus floues ne remplacent cette appellation devenue politiquement incorrecte. Chacun reconnaît en effet que le fait de disposer d'un plus grand territoire facilite son fonctionnement au quotidien et son développement futur, une fois bien compris les bénéfices d'une articulation positive entre écosystèmes urbains et ruraux.

L'État toujours présent

Hélas, on constate vite que pratiquement partout, la présence d'un pouvoir intégré diminue proportionnellement à l'extension du territoire, alors que ce dernier requerrait au contraire une réelle gouvernance et une ingénierie à sa mesure. Et l'État central a souvent une forte part de responsabilité dans cette situation. Au mieux, on verra en effet un pouvoir (devenu « régional » ou « métropolitain ») conduit à coordonner ou partager, par exemple financièrement, sa gestion avec d'autres collectivités plus locales et l'État. C'est le cas des situations de décentralisation active, sans que celles-ci empêchent un possible – et même fréquent – grignotage de compétences... ou de moyens. Au pire, on assistera à un retour en force de l'État central, se substituant alors au pouvoir des collectivités au nom d'une gestion efficace des ressources financières et de l'aménagement, sans

(1) Gilles Antier est directeur des actions internationales de l'IAU îdF

parler des avantages d'un contrôle politique renforcé. À mi-chemin entre les deux se situe la multiplication d'ingénieries concurrentes, dont la constellation obscurcit plus souvent la gouvernance métropolitaine qu'elle n'en facilite la bonne marche. Enfin plus radicalement, de nombreux gouvernements préfèrent supprimer toute possibilité d'un pouvoir réellement délégué sur un territoire métropolitain. De tout cela les exemples abondent à travers le monde.

Éviter un pouvoir métropolitain...

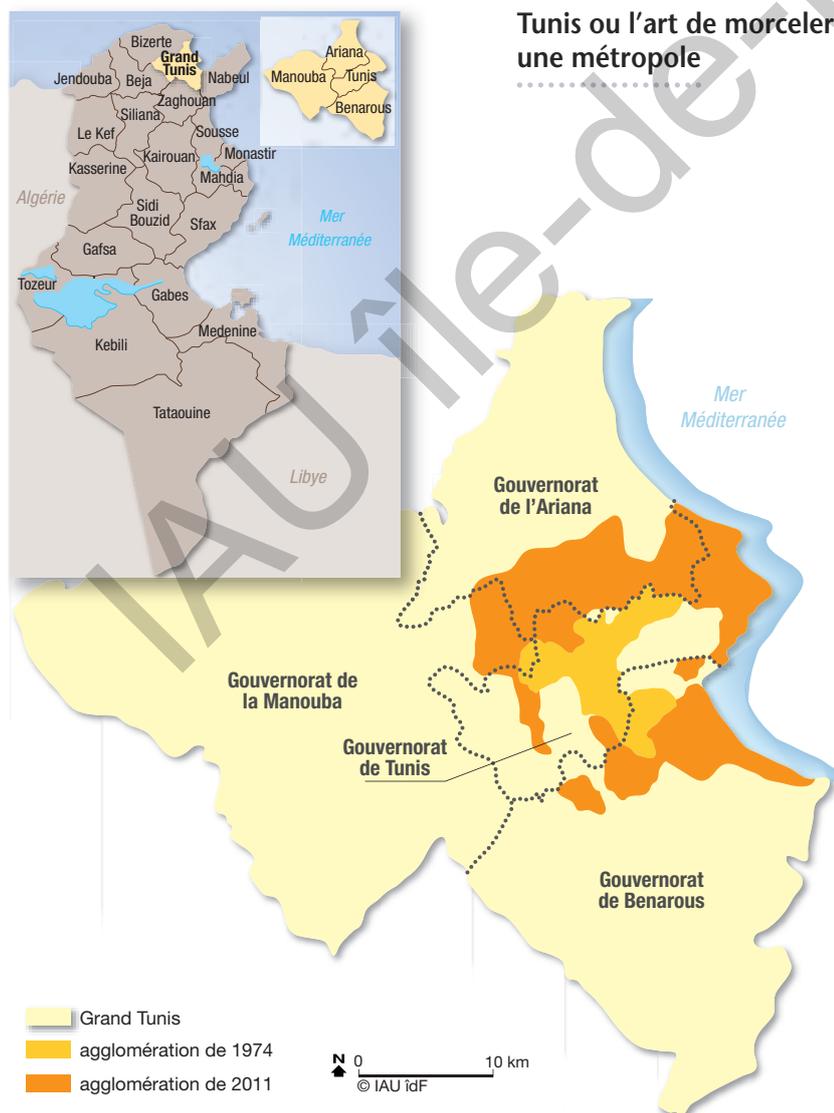
La première solution consiste à éviter soigneusement l'apparition de ce type de pouvoir, que ce soit en restreignant le territoire de la métropole ou les compétences qui s'y exerceront. Au Canada, en dépit d'un réel « pouvoir de grand territoire » conféré à la communauté métropolitaine de Montréal (CMM) ou à New Toronto, le gouvernement comme les autorités provinciales du Québec et de l'Ontario ont soigneusement évité la création de véritables autorités métropolitaines. C'est l'ingénierie qui peut alors « compenser » la situation, que ce soit à travers

une autorité métropolitaine de transports (l'AMT montréalaise ou la Toronto Transportation) ou par un organisme de planification et de coordination telle que la CMM. On en est loin aux États-Unis, où la fragmentation des pouvoirs locaux a partout conduit presque mécaniquement à un double processus d'association de collectivités (pour l'aménagement, le développement économique, etc.) et de délégation à des agences spécialisées (énergie, transports, services urbains, etc.). Moins il y a de maîtrise d'ensemble du territoire, et plus l'ingénierie est dévolue à ces structures : avec 4 millions d'habitants et 62 collectivités territoriales, la région métropolitaine⁽²⁾ de Seattle est ainsi gérée par 191 agences sectorielles ! Une situation un peu hypocrite (l'existence d'une commission ou d'une agence est parfois la condition de certaines subventions fédérales) et même perverse, dans la mesure où leur prolifération finit mécaniquement par nuire à la cohérence d'ensemble, du fait de la superposition et du conflit de pouvoirs *x* sur des territoires *y*.

Les pays émergents ou en développement ne sont pas en reste. Certains territoires métropolitains ont progressivement été découpés en plusieurs entités : on est ainsi passé en trente ans de 3 à 5 gouvernorats au Caire et de 1 à 4 à Tunis. Ce qui a d'autant mieux permis au gouvernement de conserver leur gestion, via une ingénierie étatique à compétence nationale (le Gopp⁽³⁾ en Égypte) ou métropolitaine (l'agence d'urbanisme du Grand Tunis). Dans ce dernier cas, comme pour les nombreuses agences urbaines du Maroc, l'ingénierie de la planification et de l'aménagement est certes confiée à un établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, mais celui-ci reste toujours placé sous tutelle, en général celle du ministère chargé de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. C'est d'ailleurs aussi sous l'autorité du wali (préfet) du Grand Casablanca⁽⁴⁾ qu'était placé le comité de pilotage du schéma directeur, réunissant élus et gouverneurs.

Pour sa part, l'organisation très hiérarchisée des pouvoirs nationaux et locaux en Chine ou au Vietnam dispense de découper le territoire métropolitain pour mieux y régner. Au contraire, elle autorise le fonctionnement de pouvoirs adaptés à l'échelle de « municipalités » gigantesques comme Shanghai ou Tianjin⁽⁵⁾.

Au gouvernorat de Tunis créé en 1956 s'est d'abord ajouté un district beaucoup plus étendu. Ce dernier a été ensuite subdivisé en 1983 en deux gouvernorats supplémentaires, Benarous et Ariana. Enfin en 2000 en a été créé un quatrième, la Manouba, sur une partie de l'Ariana... Mais l'agglomération du Grand Tunis s'étend sur ces quatre gouvernorats.



(2) Qui se définit uniquement par les statistiques issues du recensement national US.

(3) Car c'est de ce General Organization for Physical Planning qu'émanent les documents de planification de tout le pays.

(4) Dont l'agence urbaine est sous tutelle du ministère de l'Intérieur. Cf. *Les Cahiers*, n° 155, juin 2010, p. 32.

(5) Respectivement 6 340 et 11 920 km².

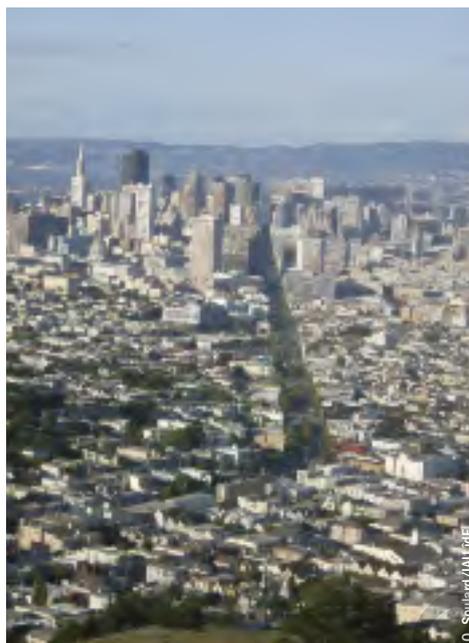
Mais l'ingénierie des multiples instituts d'urbanisme ou de développement y reproduit souvent le compartimentage des ministères et autres commissions, et cela souvent aux dépens d'une réelle vision intégrée des problèmes: la pauvreté des liens entre urbanisme et transport est par exemple très révélatrice. De même, si la « municipalité » de Hanoi a vu en 2008 son territoire tripler à plus de 3 300 km² –et sa population doubler–, il n'apparaît pas que les moyens techniques et humains d'une gestion locale et « régionale » aient suivi, au regard par exemple de la puissante ingénierie du Viap⁽⁶⁾ au ministère de la Construction.

... ou en organiser la fragmentation

Par certains côtés, l'agglomération de Santiago du Chili évoque ces configurations. Quoique polluée et hypertrophiée, elle représente avant tout plus de 40 % de l'emploi, de la population et du PIB du pays. Et dans la mesure où un pouvoir métropolitain sur un tel ensemble constituerait immédiatement un État dans l'État, ses 34 municipalités ne bénéficient d'aucune structure, ne serait-ce qu'intercommunale, à la façon des districts de Bogota ou de Quito. L'intendant, gouverneur de la province, y est nommé par le gouvernement, et l'ingénierie technique du pouvoir régional est maintenue à une taille et des compétences suffisamment limitées pour que les grands ministères conservent tout leur poids dans le fonctionnement de la capitale chilienne. C'est la même logique qui a conduit à maintenir la planification de l'agglomération sous l'autorité du pouvoir central⁽⁷⁾.

On voit ici que la deuxième « solution » revient à fragmenter le pouvoir existant (ou embryonnaire au Chili) sur un grand territoire.

Ainsi le cœur d'agglomération de Buenos Aires est-il devenu en 1996 une province au même titre que celle de La Plata, qui l'entoure et englobe le reste de l'agglomération comme de sa périphérie, les deux s'ignorant un jour pour mieux rivaliser le lendemain. À l'évidence, ce vieux principe du « diviser pour régner » trouve un terrain particulièrement propice dans les régimes fédéraux, quel que soit le niveau local de développement. Les villes-centres des grandes métropoles indiennes sont gérées par une municipalité, mais leur aire métropolitaine reste sous l'autorité des services de leur État fédéré. Ce qui fait que chacun renvoie à l'autre la gestion des franges; par-là, ce principal espace de croissance devient surtout le lieu d'investissements peu ou pas contrôlés. En dépit d'un contexte moins tendu et mieux encadré, la difficulté de gouvernance est identique pour les autorités de Sydney ou Melbourne, puisque leur territoire au-delà d'une trentaine de kilomètres est également placé sous la tutelle de l'État fédéré.



L'ingénierie métropolitaine est dévolue à d'innombrables structures dans les villes américaines (San Fransisco).

En variante de cette deuxième solution, on voit aussi éclater les (inévitables) rivalités internes pour saper le pouvoir sur le grand territoire, qu'il s'agisse des processus « défusionnistes » à Montréal ou de la contestation persistante par la ville de Madrid des pouvoirs de la communauté autonome mise en place en 1983. Parfois, l'enjeu politique, assez manifeste dans les exemples qui précèdent, n'empêche pourtant pas une certaine vision métropolitaine au plan économique ou programmatique. L'aire métropolitaine de Jakarta regroupe par exemple quatre districts différents sans qu'existe un pouvoir régional sur ses 7 700 km². Mais la planification nationale individualise cet ensemble en termes de programmation des investissements: une sorte de « correctif de gouvernance » que l'on retrouve aussi dans la mégarégion de Séoul.

Cette brève revue de l'existant souligne à quel point le rapport entre pouvoir et grand territoire est autant un défi obligé qu'un risque pour toute collectivité. Car la gouvernance que son ingénierie mettra en œuvre visera un jour ou l'autre à être appliquée à un plus vaste territoire, ce qui ouvrira autant de conflits potentiels avec le pouvoir central. Or, les quelques exemples qui précèdent laissent entrevoir l'inventivité sans fin de ce dernier pour maintenir – ou même recréer s'il le faut – ici des territoires divisés et là des pouvoirs concurrents.

(6) Vietnam Institute of architecture, urban and rural planning.

(7) Cf. revue *Urbanisme*, n° 373, juillet 2010.

Références bibliographiques

- ANTIER Gilles, *Les Stratégies des grandes métropoles*, Paris, Armand Colin, 2005.
- LE GALÈS Patrick, LORRAIN Dominique dir., « Gouverner les très grandes métropoles – institutions et réseaux techniques », *Revue française d'administration publique*, n° 107, juin 2003.
- LORRAIN Dominique dir., *Métropoles XXL en pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
- ORFIELD Myron, *American Metropolitics*, Washington, Brookings, 2002.

Métropoles asymétriques en Europe

Willem Salet⁽¹⁾
Université d'Amsterdam



Les mutations des métropoles européennes sont aujourd'hui bien connues : elles ont été largement décrites, dans les différents pays européens, par des sociologues, architectes, urbanistes, géographes, et politologues ... Tous s'accordent sur leurs grandes tendances d'évolution et sur l'importance stratégique d'une action collective et cohérente à l'échelle des régions urbaines.

Comment décrire et analyser aujourd'hui, dans un contexte de crise économique mondialisée, la gouvernance des métropoles européennes ? Comment les acteurs métropolitains s'organisent-ils pour accompagner les mutations en cours ? Comment tendre vers une gouvernance démocratique, adaptée aux enjeux économiques, environnementaux, sociaux et dotée d'outils d'ingénieries territorialisées ?

Les tendances structurelles d'évolutions des métropoles européennes

Depuis une dizaine d'années, nombre d'études relevant du champ de l'aménagement et de l'urbanisme ont décrit les mutations des métropoles européennes : analyse de l'émergence de la « Métapolis » par les sociologues français Francois Ascher et Alain Bourdin ; analyse de la montée de l'« entre-ville » (*Zwischenstadt*) par des architectes-paysagistes allemands tels que Tom Sieverts et Ursula Stein ; étude du nouveau concept de réseaux urbains émergents à Milan, la *Città di Città*, par Alessandro Balducci et ses collègues urbanistes ; analyse des multiples significations de l'espace urbain dans un contexte d'interdépendance et de globalisation par les britanniques Asha Amin et Nigel Thrift. De plus, dans toute l'Europe, des géographes-urbanistes étudient la façon dont évoluent, au sein des régions urbaines, les usages des espaces, et des architectes-urbanistes entament une réflexion sur les significations des changements métropolitains.

(1) Willem Salet est professeur de planification urbaine et régionale à l'université d'Amsterdam.

La plupart des observateurs s'accordent aujourd'hui sur les grandes tendances structurelles d'évolution des métropoles :

- Processus continu de croissance de l'urbanisation qui remet en cause le modèle d'organisation spatiale hiérarchique entre centre et périphérie et fait émerger, à l'échelle des régions urbaines, des grands paysages fragmentés.
- Recomposition des hiérarchies entre économies régionales dans un contexte de globalisation : augmentation de la concurrence entre les régions.
- Croissance sélective des centres-ville qui s'accompagne d'une décentralisation des économies et des équipements vers des « régions urbaines élargies », ce qui génère des discontinuités spatiales ou, dans les cas les plus favorables, des espaces polycentriques.
- Réorganisation des espaces urbains à « grande échelle » via des mouvements de déconcentration et de spécialisation : création de nouveaux espaces monofonctionnels destinés tant à la production qu'à la consommation (parcs à thème, quartiers d'affaires et plateformes financières, logistique et transports, commerces spécialisés, équipements sociaux, loisirs, sport).
- Renforcement de la ségrégation socio-spatiale dans l'habitat : juxtaposition d'espaces socialement homogènes au sein de régions fortement différenciées (image de la mosaïque).
- Difficultés pour partager et définir une identité métropolitaine.

Mettre en place un développement économique, social et environnemental durable suppose alors

une action collective et organisée à l'échelle des régions urbaines. Les systèmes d'acteurs des grandes métropoles européennes se trouvent aujourd'hui confrontés aux défis suivants :

- Organiser des réseaux de coopération économique, souvent spécialisés, entre une multitude de municipalités et d'acteurs locaux ; soutenir la compétitivité économique régionale et résorber la surproduction de surfaces de bureaux.
- Améliorer la qualité du réseau de transport régional, ce qui suppose de rompre avec des conceptions aujourd'hui dépassées telles que l'organisation radiale du système de transport.
- Promouvoir des formes d'habitat socialement mixtes et adaptés.
- Favoriser l'émergence de paysages urbains de qualité à grande échelle, intégrant les différents types d'espaces (espaces verts, espaces bâtis, espaces humides...).
- Construire une identité pour la « périphérie urbaine ».

Les évolutions de la gouvernance urbaine

Ces défis doivent être relevés dans un contexte politique et administratif rendu extrêmement complexe par la multiplicité des niveaux de gouvernance.

Dans les années 1980 et 1990, nombre de pays européens ont entamé des réformes administratives. Tous les états nationaux unitaires (dominants sous l'Europe napoléonienne et dans l'Europe centrale socialiste) ont, à un moment ou à un autre de leur histoire, introduit des processus de régionalisation (création d'un nouvel échelon administratif régional notamment). Si ces réformes ont modifié en profondeur la structure du pouvoir, aucune autorité métropolitaine bénéficiant de l'ensemble des compétences n'a été durablement établie. Depuis lors, la coproduction de l'action publique, impliquant selon des modalités différentes d'une région urbaine à l'autre, le gouvernement, les entreprises et les citoyens, est considérée comme la solution pour dépasser la fragmentation de la gouvernance métropolitaine en Europe.



Siège du Greater London Authority, le London City Hall, dessiné par Norman Foster, un bâtiment emblématique (2002).

Quatre types de configuration institutionnelle

En outre, au niveau du gouvernement, on distingue quatre types de configuration institutionnelle (Salet, Thornley, 2007) :

- Les autorités métropolitaines unitaires, qui regroupent les administrations locales et régionales sur un seul niveau. Madrid et Berlin (ville et ville-land de 4 millions d'habitants) en sont des exemples historiques. Cette configuration a été envisagée dans d'autres régions depuis les années 1980 mais n'a jamais pu être réalisée.
- Les puissantes régions constituantes de systèmes (semi-)fédéraux, qui sont en relation hiérarchique vis-à-vis des autorités locales, comme en Allemagne, en Italie, en Belgique ou dans trois régions d'Espagne. S'il y a ici un potentiel d'intervention « top down » (des régions vers les autorités locales), il y a aussi risque de conflit entre les processus impulsés par les grandes villes et les politiques impulsées par les régions. Les exemples de relations entre Catalogne/Barcelone, Vénétie/Venise, Bavière/Munich montrent que la coproduction est loin d'être évidente.
- Les régions intermédiaires dotées de compétences relativement réduites et de pouvoirs de coordination (plutôt que de direction) entre les niveaux international, national et local. La valeur ajoutée tient à l'organisation des interrelations entre les acteurs avec, toutefois, le risque que les régions peu influentes soient ignorées par les grandes villes en expansion. Cette configuration est typique des régions françaises et néerlandaises, ainsi que de certains grands *Länder* allemands.
- Les régions fonctionnelles, qui attribuent des responsabilités administratives uniquement à certaines fonctions spécifiées dans la législation nationale. Cette forme administrative est habituellement utilisée au Royaume-Uni. Elle permet une organisation solide et une unité des services, mais la coordination stratégique et l'expression de la démocratie locale s'avèrent souvent problématique dans ce contexte.

Développement de coalitions informelles

Au-delà de ces configurations institutionnelles qui mettent en évidence la répartition des pouvoirs dans différents contextes métropolitains, la forme de coproduction dominante reste la coopération entre les communes. En effet, alors que les États-nations tendent à privatiser et décentraliser les compétences décisionnelles relatives au développement métropolitain, les régions (y compris les régions hiérarchiques des états fédéraux ou semi-fédéraux) hésitent, pour des raisons politiques, à intervenir dans le développement de leurs métropoles. Tournant le dos aux programmes

de redistribution régionale (qui ont divisé le nombre de métropoles au cours des dernières décennies), les municipalités ont mis en place des coalitions informelles de coopération volontaire et impulsé des programmes de codéveloppement, dans l'objectif de renforcer leur compétitivité économique dans un contexte néolibéral fortement concurrentiel. Dopées par la période faste des années 1990, les villes-centres sont ainsi devenues les premiers partenaires de ces processus de coproduction métropolitaine. Ces processus ont été –relativement– encouragés par les gouvernements nationaux.

Ainsi le gouvernement néerlandais a stimulé la coopération entre les municipalités et élargi son cadre juridique en attribuant des droits supplémentaires dans les métropoles sélectionnées (au travers d'accords régionaux dits «WGR plus»). En France, les mécanismes de coopération intercommunale (création des communautés urbaines en 1966, loi Chevènement de 1999...) ont permis une adaptabilité intelligente de la coopération à différents niveaux (Pinson 2009, Douay 2010), alors que des conférences métropolitaines informelles et formelles se sont organisées afin de forger le consensus. Au Royaume-Uni, des projets régionalistes plus ambitieux portés par le gouvernement travailliste visaient à introduire des administrations régionales à compétences élargies (plutôt que fonctionnelles), ainsi que des assemblées régionales élues. Des innovations constitutionnelles ont été constatées dans certaines parties du Royaume-Uni mais,



Le Reichstag, dans le nouveau quartier gouvernemental conçu par l'architecte Axel Schultes (2001).

suite à l'échec du référendum de 2004 sur les assemblées régionales élues du nord-est de l'Angleterre, les initiatives nationales en faveur de la mise en place de puissantes régions urbaines ont été abandonnées au profit d'un échelon plus restreint, celui de l'aire métropolitaine. L'aire métropolitaine ne constitue pas une autorité autonome : ses compétences dépendent de la volonté du gouvernement et de la coopération entre les municipalités. Une seule région métropolitaine, la Greater London Authority, est d'ailleurs dirigée par un maire élu au suffrage universel et exerçant quelques compétences régionales.

Miser sur le pouvoir local et sur les coopérations volontaires permet de rassembler et d'impliquer les acteurs locaux dans les processus de régionalisation, ce qui est un avantage important.

Des obstacles au changement

Mais deux obstacles majeurs s'opposent au changement qu'appelle le passage d'un modèle d'expansion urbaine radioconcentrique à un modèle polycentrique fondé sur une organisation en réseau :

- d'une part les processus de décentralisation ont accru le pouvoir des entités et associations locales opposées au projet métropolitain (Lefèvre, 2009) ;
- d'autre part les ressources inhérentes à l'action collective dans la métropole (l'autorité politique, l'organisation de l'expertise et les ressources financières) sont concentrées dans la ville-centre, d'où des positions fortement dissymétriques entre les communes regroupées dans des réseaux de coopération métropolitains.

Cela conduit, comme incitant à le penser plusieurs expériences menées dans des métropoles européennes, à douter de la capacité de ces dispositifs à accompagner les changements majeurs dont les métropoles polycentriques auraient besoin.

Ainsi la politique d'infrastructure de Ken Livingstone, premier maire de la Greater London Authority (GLA) a été plébiscitée, alors qu'elle a contribué à renforcer le modèle obsolète d'expansion urbaine radioconcentrique. Autre paradoxe, le renforcement de la GLA a contribué à affaiblir l'ensemble de la région du sud-est (Gordon, 2006), ce qui constitue un «grand pas en arrière» pour une région qui reste organisée en deux entités fonctionnelles (Crow, 2005). Alors que le marché stimule l'expansion urbaine à l'échelle de la grande région métropolitaine, les urbanistes, «toujours en retard d'une guerre», tentent encore de soutenir une croissance urbaine radioconcentrique. D'autres exemples pourraient être cités à Amsterdam, Milan ou Paris. La mise en œuvre d'un



Les expériences de l'IBA dans la Ruhr en Allemagne ont ouvert des pistes d'actions intéressantes, telle que la mise en exergue de « l'identité du lieu » pour reconstruire une identité collective régionale.

nouveau projet métropolitain sera difficile tant que l'organisation des autorités et les représentations mentales de la population et de ses représentants politiques resteront figées dans des modèles issus de la ville du passé (Dembski, Salet 2010).

Innovations institutionnelles et pistes d'actions

Comment faire évoluer ces représentations et sensibiliser les populations à la nécessité d'un projet métropolitain ?

Les travaux de Sieverts, de Stein et ceux d'autres urbanistes et architectes-paysagistes, éclairés par les expériences de l'IBA⁽²⁾ dans la Ruhr en Allemagne, donnent des pistes d'action intéressantes. Ils mettent en avant « l'identité du lieu » en s'appuyant sur les traces archéologiques, la géographie, l'histoire orale, les qualités du paysage, en un mot tout ce qui peut donner du sens à des espaces fragmentés situés dans une périphérie urbaine. Ils insistent sur la reconstruction d'une identité collective régionale incluant nombre de facettes et d'activités antérieures (les mines de charbon et les industries) mais aussi sur la nécessité de développer des fonctions nouvelles. Ils soulignent enfin l'intérêt de tisser un lien fort entre les perspectives de développement futur de la métropole et les activités locales : par exemple par le débat public ou par l'attribution de prix à des initiatives locales, encouragées ainsi à définir leurs ambitions dans le cadre d'un projet métropolitain.

Ces exemples montrent que les organisations intermédiaires peu structurées sont bien placées pour identifier et accompagner les mutations des métropoles. Il peut s'agir d'une association informelle d'organisations issues des secteurs

privé et public (à l'instar de l'IBA) ; d'un échelon de gouvernement peu influent (à l'instar de la province au sein de la métropole de Milan, qui est située entre une puissante région et l'échelon local (Balducci, à paraître) ou, dans le Randstad, de l'initiative civique néerlandaise de Deltametropool. Dans tous les cas, la coopération sera facilitée si le gouvernement national cesse ses initiatives unilatérales en matière d'aménagement métropolitain (les processus de décentralisation ont une raison d'être!), et encourage les acteurs locaux à coopérer dans le cadre de véritables orientations métropolitaines. Puisqu'il est peu probable que l'identité métropolitaine soit créée par la seule initiative des acteurs locaux, une institutionnalisation légère et des incitations appropriées (juridiques, financières) peuvent aussi être efficaces.

Le développement métropolitain peut se faire en l'absence d'autorités métropolitaines puissantes. Heureusement, puisque ces dernières n'existent pratiquement nulle part... En revanche, le développement devient très difficile si les processus d'expansion urbaine reproduisent, comme ils le font trop souvent, les schémas du passé.

Traduit de l'anglais par Marie McGuirk avec la collaboration de Brigitte Guigou

Références bibliographiques

- AMIN, A. and THRIFT N. (2002). *Cities: Reimagining the Urban*. Oxford, Polity/Blackwell.
- ASCHER François, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Odile Jacob, 1995.
- BALDUCCI Alessandro, HALL Peter, LEBOREIRO Alberto, LECROART Paul, « L'art de transformer les métropoles au XXI^e siècle », *Les Cahiers*, IAU île-de-France, n° 151, juin 2009.
- BALDUCCI, A. (2011, à paraître.), *Strategic Planning as Exploration*.
- BOURDIN Alain, *La Question Locale*, Paris, Presses Universitaires de France, 2000.
- CROW, S. (2005). "City-regions. The way forward for strategic planning?". *Town & Country Planning*, October: 298-300.
- DEMBSKI, S. and SALET W. (2010). "The Transformative Potential of Institutions: How Symbolic Markers can Institute New Social Meaning in Changing Cities". *Environment and Planning A*. Volume 42, pages 611 – 625.
- DOUAY, N. (2010), "Collaborative Planning and the Challenge of Urbanization: Issues, Actors and Strategies In Marseille and Montreal Metropolitan Area". *Canadian Journal of Urban Research*. Vol. 19,1. 50-69.
- GORDON, I. (2006). "Finding institutional leadership for regional networks. The case of London and the Greater South East", p. 136-160 in W. Salet (ed.), *Synergy in urban networks? European perspectives and the Randstad Holland*, Den Haag: Sdu.
- LEFÈVRE Christian, *Gouverner les métropoles*, Paris, L.G.D.J., l'extenso éditions, 2009.
- PINSON Gilles, *Gouverner la ville par projet*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
- SALET, W. and THORNLEY A. (2007), *Institutional Influences on the Integration of Multilevel Governance and Spatial Policy in European City-Regions*, *Journal of Planning Education and Research*, Vol. 27, No. 2, 188-198
- SIEVERTS, T. (2003), *Cities without Cities: Between Place and World, Space and Time, Town and Country*. Routledge, Londres.
- STEIN, U. (2005) "Planning with all your Senses - Learning to Cooperate on a Regional Scale". In: *DISP* 162, 3, p. 62-69.

(2) L'IBA, *Internationale Bauausstellung*, se traduit en Français par « exposition internationale d'architecture », mais il s'agit plus largement d'une méthode permettant de révéler des projets : dans un temps limité, sur un territoire identifié, le futur d'une métropole est inventé.



B. Bassot/IAU idF

Interview

Emmanuel Bellanger, historien, est chargé de recherche au CNRS, associé au pôle « habiter et gouverner la ville » du Centre d'histoire sociale du ^{xx}e siècle de l'université Paris 1. Ses recherches portent sur l'histoire politique, sociale et urbaine de la banlieue parisienne à l'époque contemporaine. Elles se focalisent sur l'histoire du Grand Paris, des politiques urbaines et des élites locales. Le cadre chronologique de ses travaux s'étend des années 1880 au temps présent.

Le « Grand Paris » : retour sur un siècle d'existence

Les Cahiers – **Quand apparaît l'idée du « Grand Paris » et quelles réactions suscitent ce projet auprès des communes de banlieue ?**

Emmanuel Bellanger – Le « Plus Grand Paris » est une invention du ^{xix}e siècle. Cette vision urbaine fut dans un premier temps associée à l'annexion de la « petite banlieue », en 1860, conduite par le préfet Haussmann. La capitale gagne alors 350 000 habitants et voit sa superficie doubler. L'annexion intégrale de onze communes et celle, partielle, de treize autres marquent un tournant dans l'histoire des relations Paris/banlieues. Contrairement aux idées reçues, ce « Plus Grand Paris » n'est pas perçu, par la plupart des cités suburbaines, comme un acte intolérable d'ingérence. Cette politique centralisée, dirigiste et autoritaire offre, au contraire, aux territoires annexés un accès aux réseaux de commodités et de modernité urbaines (l'adduction en eau, la gestion des eaux usées, l'éclairage, la viabilisation).

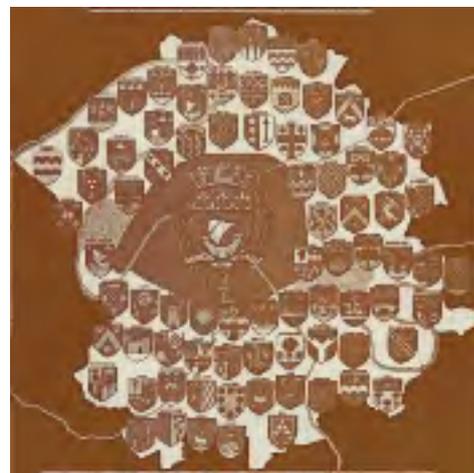
C'est au début de la ^{III}e République que se produit un basculement dans l'opinion. Le mot « annexion » est désormais associé à la « colonisation » de la banlieue. Le pouvoir municipal suburbain est alors animé par un fort sentiment de relégation. Les communes de la Seine banlieue, qui ceignent Paris, ne bénéficient pas des largesses de la Ville lumière. Soumises à une pression démographique exceptionnelle, elles sont les parents pauvres du financement des politiques d'équipement, de désenclavement et d'assainissement de l'agglomération parisienne. Le contentieux se nourrit de l'attitude de la capitale, qui a imposé à la banlieue 300 hectares de cimetières, 5 000 hectares de terres d'épandage, des déchetteries, des usines d'incinération, des dépôts de mendicité, des asiles, des prisons. Au quotidien, les banlieusards sont confrontés au manque d'effectifs de police, aux carences des transports collectifs, à l'absence d'écoles professionnelles ou à l'implantation d'usines classées dangereuses dans des zones d'habitation. Dans l'imaginaire collectif, la banlieue devient ce monde de misère et d'abandon, que Louis-Ferdinand Céline se plaît à comparer à un « bourrelet d'infection ». L'urbanisation de la banlieue est anarchique, l'insalubrité des logements s'accroît, et le taux de mortalité ne cesse de s'accroître. Cette situation

« Le « Grand Paris » devient véritablement un objet de réforme, d'ingénierie et de politique publique à la veille de la Grande Guerre. »

déplorable provoque une prise de conscience et une réaction commune de professionnels de la ville (hauts fonctionnaires, hygiénistes, ingénieurs, urbanistes) et d'élus de toutes sensibilités. Henri Sellier, élu conseiller général de la Seine dès 1910, devient l'une des figures tutélaires de cette nébuleuse de réformateurs qui s'engagent dans la formation d'un Grand Paris plus solidaire. Désormais, à la différence de la période du second Empire, il ne s'agit plus d'annexer les marges de la capitale, mais de composer avec elles en jetant les bases d'une entente politique durable.

L. C. – **Quelles ont été les grandes étapes historiques de la constitution de ce « Grand Paris » ?**

E. B. – Le « Grand Paris » devient véritablement un objet de réforme, d'ingénierie et de politique publique à la veille de la Grande Guerre. La commission de l'extension de Paris, créée en 1910, a vocation, pour la première fois, à penser en des termes administratifs, techniques, financiers et politiques le devenir de l'agglomération parisienne. Dans l'esprit des édiles, le conseil général de la Seine, où siègent les élus parisiens et banlieusards, est devenu l'institution délibérative du « Grand Paris » dont les missions de régulation et de redistribution des richesses doivent panser les maux de la croissance urbaine. Vu de banlieue, deux associations d'administrateurs engagées dans la réforme municipale s'attachent à dépasser le repli communal et à



Carte extraite de Robert Louis, *Armorial des communes de la Seine*, Troyes, Imprimerie La Renaissance, 1961.

Le patriotisme de clocher et ses armoiries municipales (1962), à la veille du démembrement du département de la Seine.



Le département des Hauts-de-Seine né de la réforme géopolitique et administrative du 10 juillet 1964.

promouvoir des politiques de coopération à l'échelle du «Grand Paris». La première, l'amicale des secrétaires de mairie de la Seine, est créée en 1862 sous les auspices de la préfecture. La seconde, l'union des maires de la Seine, est instituée en 1909 à l'initiative du premier magistrat de Boulogne, Paul Lagneau. Ces deux groupements participent à l'élaboration de compromis et à l'uniformisation de la pratique municipale, intercommunale et départementale.

La reconnaissance du «Grand Paris» est également portée par un réseau de techniciens formés aux principes de l'ordre et du solidarisme républicain. Bon nombre de ces réformateurs sont affiliés aux associations professionnelles (Association des hygiénistes et des techniciens municipaux, Société française des urbanistes...), aux instances de réflexion (Musée social, Institut d'histoire, de géographie et d'économie urbaines du département de la Seine) et aux écoles de formation aux métiers urbains, parrainées par le conseil général, au premier rang desquelles figurent l'École des hautes études urbaines (rebaptisée en 1924 Institut d'urbanisme de l'université de Paris) et l'École nationale d'administration municipale, ouverte en 1922 et appelée à former plusieurs générations de cadres communaux.

Cette phase d'institutionnalisation, de professionnalisation et de mise en chantier du «Grand Paris» prend son élan dans les années 1920. Depuis les épreuves partagées de l'inondation de 1910 et de la Grande Guerre, l'entente des élus parisiens et suburbains se formalise au conseil général de la Seine. Les inégalités entre la capitale et sa banlieue restent très importantes, mais des majorités politiques en faveur de l'intégration urbaine de cette dernière finis-

sent par transcender les clivages partisans et territoriaux. Cette entente départementale produit des politiques publiques d'intérêt général ambitieuses, menées dans les années 1920 et 1930 par l'office d'hygiène sociale, l'office du placement des chômeurs ou l'office des habitations à bon marché (HBM). La départementalisation s'étend à d'autres domaines essentiels tels que la gestion des eaux usées et des déchets urbains. La péréquation départementale, la mutualisation des compétences et la coopération intercommunale contribuent ainsi à pacifier les relations entre Paris et les banlieues.

L. C. – Quel a été le positionnement de l'État dans la structuration de ce «Grand Paris» ?

E. B. – L'État ne pouvait pas être indifférent au sort d'une région qui produisait dans les années 1930 plus de 35 % de la richesse nationale. Durant l'entre-deux-guerres, la puissance publique s'engage dans la résorption des lotissements défectueux et dans le premier programme national de construction d'HBM. L'agglomération parisienne est l'épicentre de ces politiques publiques. Comme l'a souligné Annie Fourcaut, les représentants de l'État «envisagent davantage le partage des responsabilités pour construire le devenir de la région parisienne [et] l'intégration à la civilisation urbaine des classes populaires»⁽¹⁾. Mais cette «union sacrée» est difficile à sceller. Elle bute sur l'imprévoyance des pouvoirs publics face à l'explosion démographique et à l'étalement urbain, sur la crise récurrente des finances locales et sur la prégnance de l'esprit de clocher de certaines communes qui rechignent à

(1) Annie Fourcaut, «Solidarité nationale et crise régionale: la loi Sarraut (1928)», *Les Cahiers de l'IHTP*, n° 12, octobre 1989, p. 13-24.



Henri Sellier, figure tutélaire des réformateurs, s'engage dès 1910 dans la formation d'un Grand Paris solidaire.

Le département de la Seine dans les années 1880 réunissant l'arrondissement de Saint-Denis (en rouge), l'arrondissement de Sceaux (en jaune) et la ville de Paris.



partager leur richesse fiscale. L'échec du comité supérieur d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne, un organisme sans pouvoir, créé en 1928, sous l'autorité de l'État, illustre la défiance persistante de la puissance publique et de nombreux parlementaires provinciaux à l'égard du « Grand Paris ». Cette attitude traduit parfaitement ce que le géographe Bernard Marchand a appelé en des termes explicites « la haine de la grande ville ». Cette métaphore fait écho aux conceptions « antipariennes » de Jean-François Gravier popularisées en 1947 dans son livre à succès *Paris et le désert français* qui influencera les décideurs publics des Trente Glorieuses.

L. C. – Quelle a été la réaction des élus locaux des municipalités dites de la « ceinture rouge » à la formation du « Grand Paris » ?

E. B. – La banlieue « rouge » est associée à ce qu'il est convenu d'appeler le communisme municipal. Le « Grand Paris » a été l'épicentre de l'implantation du PCF. En 1935, 26 des 80 communes de la Seine banlieue avaient un élu « rouge » à la tête de leur conseil municipal et l'année suivante, le maire communiste d'Ivry-sur-Seine, Georges Marrane, avait été élu à la présidence du conseil général de la Seine, le département le plus riche de France ! Depuis le milieu des années 1930, les édiles de la « ceinture rouge » s'insèrent dans les organes du « Grand Paris » (commissions administratives, offices publics, syndicats intercommunaux...). Leur légitimité de maire bâtisseur est intimement liée au dispositif départemental de mutualisation des financements publics. Devenus des défenseurs des libertés locales, les maires communistes s'évertuent ainsi à concilier la radicalité de leur parti avec une pratique, plus officieuse, de *realpolitik* qui les oblige à composer avec le corps préfectoral et leurs adversaires politiques.

L. C. – Quel a été l'impact de la décentralisation et de la régionalisation sur l'histoire du « Grand Paris » ?

E. B. – Plus que la décentralisation invoquée par l'État gaulliste dès le début de la V^e République, c'est incontestablement la politique de régionalisation des politiques locales qui met à mal l'existence du « Grand Paris ». L'institution en 1961 du district de la région de Paris sonne la fin du département de la Seine. En toute logique, ce département, avec une préfecture de la Seine considérée comme « un État dans l'État », était condamné. L'autorité régionale personnifiée par Paul Delouvrier ne pouvait s'affirmer face à la concurrence de ce « Grand Paris ». La réforme du 4 juillet 1964, qui

démembre le département de la Seine et celui de la Seine-et-Oise, se veut tout à la fois géopolitique et politico-administrative. Elle répond à deux objectifs : consacrer la primauté du district et empêcher le parti communiste de reprendre la main sur le « Grand Paris » comme en 1936 et 1945. Notons qu'il n'en demeure pas moins paradoxal que, au moment où l'État gaulliste récuse catégoriquement l'expérience du « Grand Paris » à l'œuvre depuis près d'un siècle, il institue en province les communautés urbaines, un véritable pouvoir d'agglomération qu'il refuse à la région parisienne aux limites trop étroites.

L. C. – Avec votre regard d'historien, comment analysez-vous le débat actuel sur le Grand Paris ?

E. B. – Nous manquons de distance pour apprécier le débat actuel sur le Grand Paris dont les enjeux échappent à la plupart des Franciliens. Depuis 2001, l'histoire s'est pourtant accélérée. Les collectivités locales, Paris en tête, ont pris l'initiative, conscientes des effets pervers de la rupture de 1964, qui a isolé la capitale de son environnement. Le pouvoir central a suivi le mouvement. Mais la question essentielle de la mise en place effective de la gouvernance du Grand Paris a été écartée au prétexte qu'il convenait de définir en priorité un projet commun. *In fine*, où en sommes-nous aujourd'hui ? Existe-t-il un « office public d'HLM du Grand Paris », qui, comme son prédécesseur, construirait dans l'agglomération dense des logements sociaux financés par l'ensemble des collectivités locales au prorata de leur potentiel fiscal. Avec la démultiplication des communautés d'agglomération (CA), l'égoïsme de clocher a changé d'échelle. Pour contrebalancer ce morcellement du pouvoir local, il n'existe plus d'assemblée politique du Grand Paris au pouvoir de décision reconnu et étendu. On le sait, l'histoire ne se répète pas. Le département de la Seine n'existe plus. Faut-il ajouter « malheureusement » ?

Propos recueillis par Frédéric Theulé

Références bibliographiques

- BELLANGER Emmanuel, *Naissance d'un département et d'une préfecture dans le « 9-3 ». De la Seine banlieue à la Seine-Saint-Denis : une histoire de l'État au XX^e siècle*, préfaces de Michel MARGAIRAZ et Marcel RONCAYOLO, Paris, La Documentation française, 2005.
- BELLANGER Emmanuel, FLONNEAU Mathieu et FOURCAUT Annie (dir.), *Paris/Banlieues. Conflits et solidarités : historiographie, anthologie, chronologie, 1788-2006*, Paris, Créaphis, 2007.
- BELLANGER Emmanuel, « Les maires et leurs logements sociaux. Des années de fondation à l'âge d'or du grand ensemble (1910-1960) », *Histoire urbaine*, n°23, décembre 2008, p. 103-115.
- BELLANGER Emmanuel, et GIRAULT Jacques, *Villes de banlieues. Personnel communal, élus locaux et politiques urbaines en banlieue parisienne au XX^e siècle*, Paris, Créaphis, 2008.
- BELLANGER Emmanuel, *La mort, une affaire publique. Histoire du syndicat intercommunal funéraire de la région parisienne*, Paris, Éditions de l'Atelier, 2008.
- BRUNET Jean-Paul, *Saint-Denis, la ville rouge : socialisme et communisme en banlieue ouvrière, 1890-1939*, Paris, Hachette, 1980.
- FOURCAUT Annie, *La banlieue en morceaux*, Paris, Créaphis, 2000.
- NIVET Philippe, FLONNEAU Mathieu, GENESTE Pascal, WILLAERT Emilie (dir.), *Assainir l'agglomération parisienne. Histoire d'une politique interdépartementale de l'assainissement (XIX^e-XX^e siècles)*, avec la collaboration d'Éléonore PINEAU, Paris, Éditions de l'Atelier, 2010.

Gouvernance francilienne dans le domaine économique

Christian Lefèvre⁽¹⁾
Institut français
d'urbanisme



La nécessité d'une «bonne» gouvernance se justifie aujourd'hui par le rôle clé qu'elle joue dans la performance économique d'un territoire⁽²⁾. Pour autant les liens entre performance économique et gouvernance ne sont pas avérés et n'ont pas fait l'objet de travaux empiriques consistants. C'est dans cette aporie des réflexions sur le développement économique des territoires que se situe cette contribution.

Cet article part de l'hypothèse que la gouvernance d'un territoire n'est peut-être pas importante pour le développement économique à court terme, mais qu'en revanche elle l'est si l'on prend en compte le plus long terme et la «nécessité» de produire des stratégies pouvant donner sens, cohérence et effectivité à des politiques de développement économique territoriales. Dans ce cadre, l'Île-de-France se caractérise par une faible production de stratégies de développement notamment parce que les relations entre les acteurs sont plutôt mauvaises et que ces derniers ne disposent pas de lieux et de dispositifs de régulation et de dialogue où de telles stratégies pourraient être négociées.

Des systèmes d'acteurs institutionnels et économiques fragmentés

L'Île-de-France possède un système d'acteurs très fragmenté. Il s'agit là d'une caractéristique propre à toutes les grandes métropoles et d'une contrainte à prendre en compte. En Île-de-France, la fragmentation concerne à la fois les acteurs politiques et les milieux économiques. À bien des égards, l'Île-de-France est une bonne illustration du millefeuille français mais en plus compliqué, avec plus de communes (1281), plus de départements (8), plus d'une centaine d'intercommunalités à fiscalité propre et bien entendu les diverses structures d'État ou mixtes (préfectures, établissements publics, etc.).

Les milieux économiques ne sont pas mieux lotis. Avec pas moins de cinq chambres de com-

merce, une multitude d'organisations patronales territoriales et de branches (Medef⁽³⁾ et dans une moindre mesure la CGPME⁽⁴⁾), des grandes firmes qui agissent le plus souvent seules, le monde de l'entreprise est lui aussi très fragmenté. Il s'agit là peut-être non pas d'une singularité francilienne puisqu'on la retrouve dans des métropoles comme New York ou Milan, mais d'une différence importante avec l'éternelle rivale Londres ou des grandes villes comme Madrid.

Cette fragmentation du système d'acteurs n'est pas a priori préjudiciable à l'élaboration et la mise en œuvre effective de stratégies et de politiques métropolitaines ou régionales de développement économique. Ce qui leur est préjudiciable, c'est plutôt la forte conflictualité du système d'acteurs et le manque de lieux, structures, mécanismes et dispositifs de régulation et de médiation des conflits.

(1) Christian Lefèvre est directeur de l'Institut français d'urbanisme (université Paris-Est, Marne-la-Vallée), professeur à l'IFU et chercheur au Latts.

(2) Ouvrage de l'OCDE (2006), mais aussi pratiquement toutes les publications officielles de la Commission européenne, de la Banque mondiale, etc. sur ce thème.

(3) Créé le 27 octobre 1998, le Mouvement des entreprises de France (Medef) remplace le Conseil national du patronat français (CNPF). Il s'agit d'une organisation patronale représentant des dirigeants des entreprises françaises auprès de l'État et des organisations syndicales.

(4) La Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME), organisation patronale interprofessionnelle, privée et indépendante, assure la représentation et la défense des petites et moyennes entreprises, tous secteurs confondus (industrie, commerce, services, artisanat), tant au niveau national qu'international.



Londres se distingue par une coopération institutionnelle bénéfique pour les projets de développement économique.

Des divergences stratégiques et cognitives, source de conflits

En Île-de-France, comme dans de nombreuses grandes métropoles comme New York, Tokyo, Madrid, Milan, les conflits ne manquent pas. Ces conflits portent sur la vision de la métropole dans la globalisation et les problèmes prioritaires à traiter. L'Île-de-France est-elle dans une compétition économique avec les autres grandes métropoles mondiales? Si oui, comment cette compétition doit-elle être prise en compte? Quelle est la place des questions sociales dans les politiques prioritaires? La compétitivité économique doit-elle être l'aune à partir de laquelle les autres politiques (transport, logement, recherche et développement, inégalités sociales, environnement, etc.) doivent être pensées et mises en œuvre? Telles sont les questions qui sont posées et sur lesquelles les acteurs affichent des points de vue divergents. Par ailleurs, il reste des questions essentielles qui font l'objet d'une « omerta » comme la prise en compte de l'immigration dans les politiques de développement économique, élément pourtant déterminant d'une métropole qui se veut globale, mais qu'aucun acteur ne prend sérieusement à bras-le-corps.

Les points de vue s'opposent tout d'abord entre les acteurs politiques. D'un côté il y a ceux qui affirment que la priorité des priorités est la compétitivité francilienne. On les retrouve au sein de l'État, des départements les plus riches de l'ouest, certaines communes. D'un autre côté, on trouve ceux qui mettent l'accent sur l'importance de la résorption des inégalités socio-territoriales: la Région Île-de-France, la mairie de Paris, certains départements du nord et de l'est, plusieurs intercommunalités et communes. Même si ce découpage apparaît ici un peu caricatural, il n'en reflète pas moins en très grande partie la réalité politique francilienne. Ces divergences de points de vue cognitifs s'expriment dans les choix de politiques à adopter: sur le schéma directeur de l'Île-de-France (Sdrif) par exemple; sur le Grand Paris et le projet du

« Grand huit », sur la liaison entre l'aéroport de Roissy et la capitale, sur l'extension de La Défense, etc.

Sur tous ces points là et bien d'autres, les conflits sont également forts entre le monde politique et les milieux entrepreneuriaux. Ainsi, les chambres de commerce et le Medef se sont opposés au Sdrif porté par la Région. Elles ont appuyé le projet d'extension de La Défense et soutenu la réalisation du Charles-de-Gaulle Express. À travers l'organisation Paris Île-de-France Capitale Économique, les grandes firmes ont fait pression pour que la compétitivité économique francilienne fasse l'objet d'un traitement prioritaire et ont appelé à un véritable retour de l'État, notamment dans les politiques de transport.

Une place des autorités publiques mise en question par un monde économique lui-même fragilisé

Mais peut-être plus fortement encore, le conflit entre le monde politique et les milieux des entreprises porte sur le rôle des autorités publiques dans la conduite du développement économique. En effet, alors que le monde politique continue de penser qu'il doit jouer un rôle central et de commande des politiques de développement économique, les organisations de représentation du monde économique estiment que ce rôle est le leur et demande au politique d'être plus modeste et d'agir plutôt comme un accompagnateur et un facilitateur. Pour reprendre une expression britannique, « ce n'est pas le rôle du politique de sélectionner les vainqueurs (*to pick-up winners*) », signifiant par-là que ce n'est pas au politique de déterminer les secteurs porteurs de développement et où ils doivent se localiser (les *clusters*) mais bien aux entreprises elles-mêmes. Cette différence de conception dans la répartition des rôles entre le politique et l'économique est structurante des relations plutôt mauvaises et de défiance entre ces deux mondes et s'est en partie illustrée dans le conflit sur le rôle de l'Agence régionale de développement à sa naissance au début des années 2000.

Mais en Île-de-France, les milieux économiques sont eux aussi en conflits internes. Conflits entre certaines organisations patronales comme le Medef et les chambres de commerce sur leur représentativité au sein du système corporatiste à la française, conflits au sein des chambres de commerce autour de la réforme consulaire et du poids à accorder à une chambre régionale « nouvelle formule » et à la place de la CCIP dans ce nouveau cadre. Cette fragmentation conflictuelle des milieux économiques explique en partie leur incapacité à peser sur les choix « stratégiques » de l'Île-de-France car,



Siège du Medef (Paris 7^e arr.).



Gros plan sur le haut de la porte en bronze du siège de la CCIP (hôtel Potocki, Paris), et sur le caducée d'Hermès, symbole du commerce.



En Île-de-France, des évolutions timides laissent présager une amélioration potentielle des relations, jusque-là fort conflictuelles, entre acteurs politiques et économiques.

contrairement à leurs homologues londoniens ou madrilènes, ils ne font pas groupe et ont du mal à agir collectivement, voire à porter auprès des pouvoirs publics une parole forte et univoque sur les grands enjeux de développement d'une métropole globale.

Pourtant, tout n'est pas noir dans le panorama francilien et des évolutions, encore timides, font jour et laissent présager d'une amélioration potentielle des relations entre les acteurs. Deux initiatives en la matière méritent d'être saluées même si elles ne sont pas encore à la mesure des obstacles à lever : la création de Paris Métropole et celle de son comité de partenaires.

Paris Métropole et son comité, une initiative partenariale porteuse d'espoir

Au niveau des relations entre politiques, le lancement en 2006 de la conférence métropolitaine a marqué une rupture. Cette conférence métropolitaine qui avait comme ambition de devenir un premier lieu de débat et de dialogue entre les collectivités locales (au départ le cœur de l'agglomération) a peine à se mettre en place car elle s'est bien vite trouvée prisonnière des conflits de personnes, des querelles institutionnelles (notamment entre la Région et la ville de Paris, et entre les municipalités et les départements) et politiques (grosso modo entre la Gauche et la Droite). Malgré tout, en 2008, cette conférence a donné naissance à Paris Métropole, syndicat mixte d'étude rassemblant aujourd'hui près de 200 collectivités (municipalités, intercommunalités, les départements, la Région) de toute affiliation politique. Même si le chemin est encore long pour pacifier les relations entre les acteurs politiques et pour aboutir à un dialogue permettant de déboucher sur des actions communes, voire des politiques et des stratégies conjointes, Paris

Métropole a su jusqu'à présent poursuivre son action et fait aujourd'hui partie du paysage politique francilien.

Lors de la création de Paris Métropole, il a été prévu l'installation d'un comité de partenaires adossé au syndicat. Ce comité de partenaires est composé des chambres consulaires, des syndicats techniques et établissements publics de services de niveau métropolitain et des associations de collectivités. Lancé en juillet 2010, le comité est aujourd'hui présidé par la CCIP. Pour l'instant son activité est réduite mais il n'en demeure pas moins qu'il représente le seul lieu un tant soit peu institutionnalisé qui sur une base volontaire et ouverte associe les mondes politiques et économiques franciliens. Aux acteurs, et notamment aux acteurs économiques de se mobiliser et d'en faire un lieu vivant et innovant des relations entre les deux mondes.

Globalisation et décentralisation sont deux forces qui interviennent de manière complémentaire mais aussi conflictuelle dans le façonnement de la gouvernance économique des métropoles mondiales. En Île-de-France, le système d'acteurs semble avoir du mal à concilier ces deux processus et à faire émerger des stratégies pouvant découler de cette conciliation. C'est pourtant l'enjeu d'une gouvernance économique à l'ère de la compétition territoriale.

Références bibliographiques

- OECD (2006), *Competitive cities in the Global Economy*, Territorial Reviews, OECD, Paris.
- LEFÈVRE Christian, *Gouverner les métropoles*, Paris, L.G.D.J., Lextenso éditions, 2009.

Changements et permanences de la géopolitique francilienne

Philippe Subra⁽¹⁾
Institut français
de géopolitique



La question de la gouvernance est au cœur du processus du Grand Paris. Comprendre les débats en cours nécessite une lecture claire des enjeux électoraux et de la compétition entre instances de décision, existantes ou nouvellement créées. Quel sera l'acteur politico-institutionnel qui fera le mieux valoir son point de vue dans les années à venir ?

Le débat sur le Grand Paris, depuis juin 2007, a principalement porté sur la stratégie d'aménagement et le contenu des politiques publiques à mettre en œuvre en matière de transport, d'urbanisme et de développement économique, sur les objectifs de croissance en termes de population, de logements, d'emplois, de PIB régional, sur la pertinence de la stratégie des *clusters* et sur le tracé et les fonctions du nouveau réseau de transport. La consultation des architectes et la mise en place de l'Atelier international du Grand Paris, renvoyaient à une réflexion sur le fonctionnement actuel et futur de l'espace métropolitain. Ces questions sont bien sûr essentielles, mais il nous paraît également intéressant d'analyser l'enjeu que constitue le Grand Paris sous l'angle géopolitique, c'est-à-dire sous l'angle des rivalités de pouvoir entre les grandes forces politiques et entre les principaux acteurs politico-institutionnels : l'État, la Région, la ville de Paris, les sept autres conseils généraux et les grandes intercommunalités.

Le Grand Paris, un enjeu géopolitique

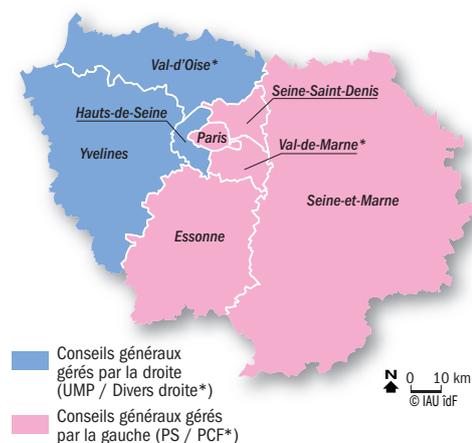
En effet, si Paris et sa banlieue sont d'abord le lieu de vie et de travail de dix millions de Parisiens et de banlieusards et le cadre de l'activité de centaines de milliers d'entreprises, elles constituent également un système d'acteurs et un espace géopolitique où s'affrontent des ambitions, des stratégies, des conceptions différentes de l'intérêt général. C'est également un terrain disputé entre des groupes sociaux dont

les intérêts ne coïncident pas nécessairement. Le mode de gouvernance de la métropole, les rapports de forces politiques et électoraux et le contenu de l'action publique sont d'ailleurs trois réalités étroitement liées. On sait que les politiques urbaines ne sont pas neutres politiquement et électoralement, car toute amélioration des prestations urbaines, du parc de logements et de l'accessibilité d'un territoire a des conséquences sur la sociologie et sur la composition de l'électorat de ce territoire, notamment via l'augmentation des prix fonciers. À l'inverse, les politiques mises en œuvre dépendent en grande partie, dans leur contenu, leurs priorités, leur localisation, du poids de tel ou tel acteur politique et institutionnel dans le système de gouvernance territoriale et de processus décisionnel. Système de gouvernance territoriale, compétition politique et politiques urbaines sont donc les trois sommets d'un même triangle. Et on ne comprend rien au débat sur le Grand Paris, aux décisions prises et au rôle des nouveaux outils d'aménagement, si on ne prend pas en compte cette dimension géopolitique régionale.

D'où une double question découlant de la période que nous venons de vivre : en quoi le système géopolitique métropolitain ou régional sort-il modifié, du point de vue des grands équilibres entre forces politiques et du point de vue de la gouvernance territoriale ?

(1) Philippe Subra est professeur à l'Institut français de géopolitique, université Paris 8 Saint-Denis.

Représentation politique des départements franciliens (2011)



Gauche/Droite : stabilité de la carte électorale

Au niveau politique, c'est la permanence qui domine : les résultats des élections locales de mars 2008 (municipales et cantonales), de mars 2010 (régionales) et de mars 2011 (cantonales à nouveau) s'inscrivent dans les tendances lourdes observées depuis la fin des années 1990. La coalition formée par le parti socialiste, communiste et celui des Verts a conservé, en améliorant assez sensiblement ses scores, la majorité qui était la sienne au conseil régional (+7,5% au 1^{er} tour) et au conseil de Paris, et conquis un nouveau département : la Seine-et-Marne. Le Val-d'Oise, passé à gauche en 2008, a été repris par la droite en 2011, dans une situation de quasi équilibre, alors qu'historiquement ce département a toujours été assez nettement

à droite. Le rapport de forces est donc actuellement de trois départements gouvernés par la droite contre cinq par la gauche (voir carte). Celle-ci a également conquis en 2008 plusieurs municipalités importantes, comme Asnières, Colombes, Aulnay-sous-Bois et Argenteuil. À l'évidence, la droite régionale et parisienne n'a pas bénéficié électoralement du projet présidentiel du Grand Paris, alors même que ses têtes de liste, Valérie Pécresse et Françoise de Panafieu, s'en réclamaient ouvertement. Dans sa dimension directement politique, l'opération lancée à Roissy en juin 2007 par le président de la République n'a pas obtenu le résultat escompté : affaiblir la gauche en Île-de-France en permettant au camp présidentiel de s'emparer de la mairie de Paris et de la présidence du conseil régional d'Île-de-France et en faisant disparaître la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne (alors tous deux communistes) dans une communauté urbaine de Paris où la droite aurait été majoritaire. Au contraire, les élus de gauche sont sortis presque partout renforcés de l'épreuve de force qui les opposait au gouvernement et ont pu disposer d'une légitimité accrue. Ce résultat s'explique sans doute par le bilan des exécutifs sortants, jugé plutôt positif pour une majorité d'électeurs, par la faible crédibilité de la tête de liste de la droite à Paris et l'usure de certains maires, et enfin par quelques maladroites du côté gouvernemental. Mais il illustre surtout la force des évolutions de fond qui travaillent le corps électoral, et plus largement la société francilienne, des aspirations à une meilleure qualité de vie, avec lesquelles le discours de la gauche était plus en phase que celui de Christian Blanc, axé sur la priorité à la compétitivité et à la croissance économique.



Manifestation communiste à Vincennes le 1^{er} mai 1934 (le dirigeant CGT Henri Raynaud au micro). Une ville que devra « contourner » la ceinture rouge, pour reprendre le terme employé par le Père Lhande (in *Le Christ et la banlieue*, 1927, op.cit. par Annie Fourcaut in *Bobigny, banlieue rouge*, 1986).

La « banlieue rouge » : un enjeu politique

L'autre tendance lourde concerne les équilibres internes à la gauche. La crise de ce système géopolitique local remarquable qu'était la « banlieue rouge » se confirme dans le « tempo » observé depuis le milieu des années 1980 : celui d'un déclin lent et progressif. Le parti communiste a perdu en 2008 le contrôle d'une des pièces essentielles de son dispositif de pouvoir en banlieue parisienne, le conseil général de Seine-Saint-Denis, au profit du parti socialiste, ainsi que deux villes emblématiques, Montreuil, communiste depuis 1935, et Aubervilliers, qui l'était depuis 1944. Ces mairies ont été conquises respectivement par les Verts (Dominique Voynet) et par le PS (Jacques Salvador). Aux cantonales de 2011 les pertes du PC en grande banlieue (2 sièges) sont équilibrées par des gains équivalents en proche couronne (1 siège en Seine-Saint-Denis et 1 dans le Val-de-Marne), mais plusieurs élus communistes de premier plan, dont Patrick Braouezec, président de la communauté d'agglomération de Plaine Commune, et Patrick Jarry, maire de Nanterre, ont quitté le PC en mars 2010. L'avenir politique de l'ancienne banlieue rouge est devenu un des principaux enjeux des luttes politiques en Île-de-France. La question des politiques urbaines menées sur ce territoire est donc extrêmement sensible et explique l'opposition des élus communistes à la création d'une communauté urbaine unique, qui les priverait du contrôle qu'ils exercent encore sur l'évolution urbaine, démographique et sociologique, donc politique de leur territoire.

Retour en force de l'État ou nouveau compromis historique ?

La gouvernance territoriale de la métropole parisienne sort, elle, profondément modifiée des quatre années de discussions et de grandes manœuvres autour du Grand Paris. Cette question constituait l'un des principaux thèmes du discours prononcé à Roissy par le président de la République en 2007, qui a lancé le débat sur le Grand Paris. Nicolas Sarkozy s'y prononçait implicitement pour la création d'une communauté urbaine de Paris, à l'image de celles qui gèrent les autres grandes villes françaises ou à celle du Grand Londres. Le débat sur ce point a fait rage pendant quelques mois jusqu'aux élections locales de mars 2008 : faut-il ou non une communauté urbaine ? Si oui, doit-elle s'inscrire sur la seule zone dense ou étendue à l'ensemble de l'agglomération, augmentée éventuellement d'une série de territoires stratégiques nécessaires à son développement ? Le projet de communauté urbaine a alors été officiellement renvoyé aux calendes grecques. Au vu des résultats des municipales, celle-ci aurait en effet été gouvernée par la gauche, ce qui n'était évidemment pas le résultat recherché par le président de la République.

En réalité, la question de la gouvernance n'a cessé d'être au cœur du processus engagé autour du projet du Grand Paris et des stratégies des différents acteurs concernés. La création d'un secrétariat d'État au développement de la région capitale, deux jours après les élections municipales de 2008, le choix de Christian Blanc pour occuper le poste, la façon, enfin,

Maurice Leroy, ministre de la Ville chargé du Grand Paris et Jean-Paul Huchon, président de la Région Île-de-France et du Syndicat des transports d'Île-de-France (Stif) lors de la signature du protocole d'accord sur le Grand Paris Express, le 26 janvier 2011.



dont celui-ci a conduit sa mission (la « méthode Blanc ») traduisaient la volonté de l'État de reprendre le contrôle de l'aménagement de la métropole parisienne des mains de la Région. Ce processus a abouti en 2010 à la création d'un nouvel établissement public, la Société du Grand Paris (SGP), contrôlé par l'État, qui nomme la majorité (11 sur 21) des membres de son conseil d'administration, avec pour mission de mener à bien la réalisation du projet de nouveau réseau de transport. Le conseil régional a donc perdu son rôle d'instance principale d'élaboration et de décision de la politique d'aménagement de la métropole, rôle qu'il avait conquis depuis peu et difficilement, avec le transfert du Syndicat des transports d'Île-de-France (Stif) et avec la responsabilité d'élaborer le schéma directeur régional. L'État s'est par ailleurs doté d'un autre établissement public, aux missions plus restreintes puisque vouées à l'aménagement du seul plateau de Saclay, futur *cluster* scientifique et technologique. Et il a imposé par décret fin 2010 la fusion de l'Établissement public d'aménagement de La Défense (Epad) et de l'Établissement public d'aménagement Seine-Arche (Epsa), que présidait jusque-là le maire de Nanterre, donnant naissance à l'Établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (Epadesa), et récupérant du coup le contrôle de l'aménagement de 300 hectares supplémentaires en prolongement du quartier d'affaires de La Défense. Dans l'équilibre des pouvoirs, le balancier est donc nettement revenu vers l'État.

Est-on pour autant de nouveau dans la situation des années 1960-1977, à l'époque du district de Paul Delouvrier, celle d'un État tout-puissant, acteur quasi unique de l'aménagement de l'agglomération? Non, bien sûr, et pour plusieurs raisons: d'abord parce que la décentralisation est passée par là, même si sa mise en œuvre complète en Île-de-France a été plus lente et plus laborieuse que dans le reste du pays. Paris est dotée d'un maire depuis plus de trente ans, la Région a fini par acquérir une vraie légitimité politique, les départements franciliens sont des acteurs importants qui jouent un rôle identitaire réel, de nombreuses municipalités mènent des politiques actives et la coopération intercommunale joue un rôle majeur dans plusieurs secteurs de l'agglomération. L'État a donc face à lui des élus qui peuvent se prévaloir de leur légitimité politique, de leur action, d'une capacité à élaborer des projets de territoire, ce qui n'est pas sans effet. Face à l'offensive de l'État, depuis 2007, ces élus ont su construire une réponse relativement efficace. Quoique minoritaires, ils sont mieux représentés au conseil d'administration de la

SGP que ne le prévoient les premières versions du projet de loi. Et les pouvoirs de ce nouvel établissement public sont également moins étendus, notamment concernant l'aménagement des abords des stations du futur métro. Les rapports de forces produits depuis quatre ans ont abouti à un partage de la maîtrise d'ouvrage de celui-ci avec le Stif que préside la Région. Le projet lui-même est un compromis et intègre, presque entièrement dans son tracé, le projet régional Arc Express qui dans sa philosophie (nombre et éloignement des stations, vitesse des rames) est assez proche des exigences de la Région. Le contenu des contrats de développement territorial se négocie entre élus locaux et services de l'État (en l'occurrence ceux du préfet de région et non la Société du Grand Paris). Dernier changement de taille: l'État n'a plus les moyens financiers d'assumer seul une politique d'aménagement ambitieuse. Il est donc condamné au partenariat avec les élus, notamment avec la Région.

Vers quel équilibre des forces ?

Un pronostic difficile

L'équilibre des forces dans cette nouvelle gouvernance de la métropole parisienne est cependant encore instable. Il se joue au quotidien dans la négociation sur les contrats de développement territorial et dans la collaboration entre les dirigeants et entre les équipes de la SGP et du Stif. Mais il dépend également de deux éléments aux temporalités différentes. D'abord le résultat de l'élection présidentielle de 2012. La victoire d'un(e) candidat(e) de gauche modifierait évidemment les rapports de forces au sein de la Société du Grand Paris et entre celle-ci et l'exécutif régional. Au-delà, les résultats des futures élections municipales (notamment à Paris) et régionale, auront, eux aussi, des conséquences importantes sur la gouvernance territoriale (comme cela a toujours été constaté depuis 1998).

L'autre inconnue renvoie à la question de l'intercommunalité. Le lancement du débat sur le Grand Paris a eu pour effet paradoxal de donner un coup d'accélérateur au processus intercommunal, mais à l'échelle inframétropolitaine. Plusieurs communautés d'agglomération importantes se sont mises en place depuis 2007, soit *ex nihilo* (Est Ensemble, en Seine-Saint-Denis), soit par transformation de communautés de communes en communautés d'agglomération, soit enfin par fusion de communautés existantes (comme Grand Paris Seine Ouest, autour de Boulogne-Billancourt et d'Issy-les-Moulineaux). Ces initiatives peuvent être interprétées comme traduisant la volonté des élus de peser dans le débat sur l'avenir de la métropole et de promouvoir

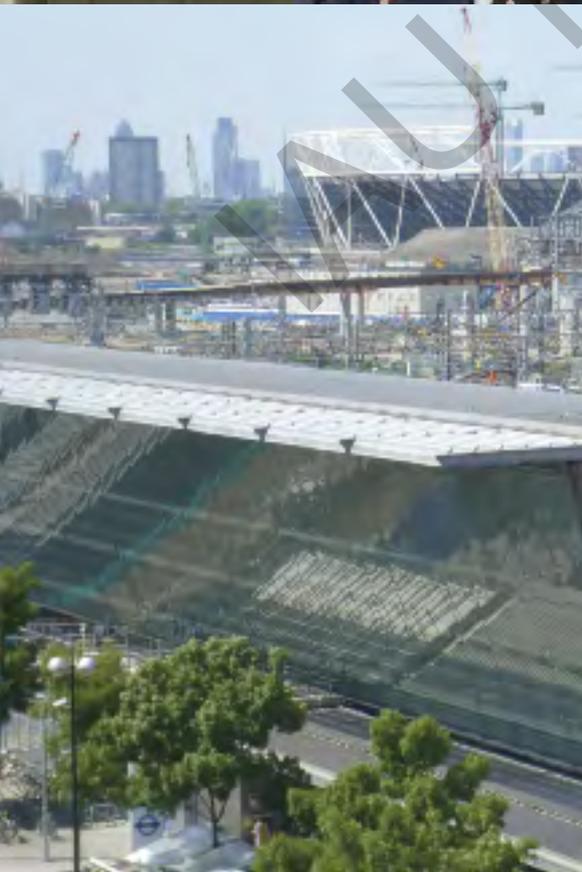
Références bibliographiques

- FOURCAUT Annie, BELLANGER Emmanuel, FLONNEAU Mathieu, *Paris/Banlieues. Conflits et solidarités. Historiographie, anthologie, chronologie 1788-2006*. Créaphis, 2007.
- SUBRA Philippe, *Paris-Île-de-France, géopolitique d'une ville mondiale*, Armand Colin, (à paraître, 2012).
- SUBRA Philippe, « Le Grand Paris, stratégies urbaines et rivalités géopolitiques », *Hérodote* n° 135, 4^e trimestre 2009.
- Discours sur le Grand Paris, prononcé par le président de la République Nicolas Sarkozy à Roissy, juin 2007. Site officiel de L'Élysée.

leurs propres projets d'aménagement, face aux poids lourds politiques que sont l'État, la Région et les départements. Ou, chez ceux qui sont hostiles à la création d'une communauté urbaine, comme un moyen de prouver que celle-ci est inutile et que l'agglomération peut très bien être gérée sur le modèle de la coopération entre Paris et une série de grosses communautés d'agglomération.

Le débat sur le Grand Paris ne s'est donc pas traduit, jusqu'à présent, par une simplification du millefeuille institutionnel, mais par la création de nouvelles instances de décision au niveau local. La création du syndicat mixte d'études Paris Métropole a davantage répondu à des impératifs tactiques (rassembler les élus sans aller jusqu'à la création d'une communauté urbaine, contrer l'offensive de l'État) que stratégiques. Quelle que soit la qualité de ses animateurs et les acquis qu'elle a permis d'obtenir (en premier lieu que des élus de bords

différents et issus des diverses composantes territoriales de la métropole – Paris et banlieue, banlieue riche et banlieue pauvre, petite et grande couronne – se parlent et apprennent à travailler ensemble), il ne s'agit pour le moment que d'une instance métropolitaine a minima, large (près de 200 adhérents, pratiquement toute l'agglomération), mais encore peu structurée et sans pouvoirs propres. Son fonctionnement et ses bénéfices relèvent de ce que certains appellent le « *soft planning* », en allusion au « *soft power* » des relations internationales. Cette approche n'est pas sans mérite, mais elle a aussi ses limites : il arrive un moment où la négociation et le partenariat butent sur des intérêts trop visiblement contraires. Vient alors l'heure de trancher et cela ne peut se faire que s'il existe des rapports de forces suffisants et des instances de gouvernance au sein desquelles ceux-ci peuvent s'exprimer.



Agir

Sommes-nous condamnés à l'inaction face à des enjeux de niveau métropolitain quand plusieurs grands acteurs se disputent la responsabilité des choix dans un contexte de pénurie budgétaire et de crise financière internationale ? Probablement... sauf à accepter la réalité interterritoriale (Martin Vanier et Marc Weil), à mettre en place un partage des compétences, des règles de négociation et procédures d'arbitrage, y compris dans le domaine des transports (Alain Meyère) ; ou sauf à réaliser que Région et métropole franciliennes se superposent, que c'est une chance (Jean-Pierre Palisse) et qu'il est urgent de proposer une réforme territoriale attribuant à la Région la prise en charge de l'intérêt métropolitain (Vincent Fouchier). La Région Île-de-France appelle à sortir de la confusion (Alain Amédéo). Le débat n'est pas clos.

Les exemples étrangers (Sebastian Loew, Adam Knelman Ostry, Jeremy Smith) montrent des métropoles mondiales qui confrontées aux mêmes difficultés cherchent à inventer des instances de coordination à la fois métropolitaines et légitimes, à se doter d'ingénieries de bon niveau, à financer de lourds projets d'investissement afin de répondre aux évolutions métropolitaines et de participer à une politique de relance économique.

En Île-de-France, les réflexions sur le Grand Paris ont débouché sur de nouveaux outils contrôlés par l'État (Daniel Canepa, Bertrand Lemoine) et les communicants font de larges offres de services (Bernard Deljarrie) aux collectivités locales qui s'activent pour avoir une chance de compter dans la métropole (Patrice Berthé, Jacques Marsaud). Le Francilien s'y retrouvera-t-il ?

Quelles stratégies métropolitaines pour des infrastructures adaptées ?

Adam Knelman Ostry⁽¹⁾
OCDE



La plupart des projets d'infrastructure à l'échelle métropolitaine requièrent des services d'ingénierie. Lorsque ces projets sont gérés par les instances publiques⁽²⁾, ces dernières sont garantes de leur bien-fondé. Cet article présente le contexte budgétaire et institutionnel avec lequel les instances publiques composent ; il propose une esquisse des défis auxquels les pays de l'OCDE font face et recense les bonnes pratiques adoptées.

Qu'entend-on par services d'ingénieries ?

Les services d'ingénieries concernent tout service qui facilite aux bailleurs de fonds publics :

- l'évaluation technique d'un projet d'envergure métropolitaine en fonction de l'intérêt général (tant au niveau des spécificités technologiques que du rapport qualité-prix dudit projet) ainsi que de son potentiel à enregistrer les résultats réalisés par cet investissement ;
- l'évaluation de l'impact et de la performance à court, moyen et long terme du projet sur le bien-être de la collectivité concernée, y compris l'impact de celui-ci dans un secteur donné sur un ou des secteurs de politiques connexes (par exemple, l'impact des routes des transports en commun sur la qualité de l'air et des émissions de GES) ;
- la gestion (qui en découle) de la mise en œuvre du projet et à la maintenance des installations d'infrastructures après la fin de leur construction.

Depuis la fin des Trente Glorieuses, l'âge moyen des infrastructures métropolitaines a progressivement augmenté dans la plupart des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Les coûts associés à la modernisation, à l'expansion ou au remplacement de ces infrastructures ont fortement crû, si bien qu'à partir de la fin des années 1990, les autorités municipales n'étaient plus en mesure de financer à elles seules les grands projets de renouvellement des infrastructures métropolitaines. Cela a poussé les instances publiques à adopter de nouvelles relations dans la gestion des projets :

- horizontales entre instances municipales ou communales au sein d'une même agglomération métropolitaine ;
- verticales entre les divers paliers de gouvernement œuvrant sur le territoire métropolitain ;
- financières entre tous les acteurs publics impliqués dans ces projets.

De surcroît, ces nouvelles relations institutionnelles – de plus en plus généralisées et permanentes – ont mis en relief des différences de capacité au niveau communal et régional (que ce soit au niveau de la gestion de ces projets, de leur évaluation technique ou de la capacité de chacun à payer sa part de financement), différences auxquelles les partenaires ont dû, de plus en plus, tenir compte et qui affectent la qualité de la prestation de services d'ingénierie.

La gouvernance verticale et horizontale : limites des partenariats

Pour illustrer les types de relations institutionnelles qui caractérisent la gestion des grands programmes d'infrastructures métropolitaines, revenons sur ce qui s'est passé depuis la crise financière de 2008 et la façon dont les pays ont géré la consolidation fiscale à la fin du cycle des investissements de relance⁽³⁾.

Fin 2011, la dette publique brute excédera 100% du PIB de la zone OCDE, avec plusieurs pays dépassant de loin cette proportion. Les investissements publics constituent désormais la cible de coupures majeures dans la plupart des pays de l'OCDE ; de plus, le choix d'une proportion prépondérante des investissements publics a été mise en œuvre par les instances gouvernementales infranationales. Or, ces investissements publics dans une grande mesure visaient les infrastructures en milieu urbain. Entre 2008 et 2010, la plupart des pays de l'OCDE ont investi de façon massive dans les infrastructures publiques pour contrecarrer la crise – dans certains cas à l'échelle de montants équivalents à 4% ou plus du PIB du pays

(1) Adam Knelman Ostry est conseiller en matière de politiques de développement régional à l'OCDE (Paris), anciennement directeur général du département politiques et stratégies, infrastructure Canada, gouvernement du Canada (Ottawa).

(2) Que les projets soient entièrement financés avec l'argent des contribuables ou en partenariat avec le secteur privé.

(3) "Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis, OECD", 2011 (forthcoming).

(Australie, Canada, Corée du Sud, États-Unis). Afin que l'impact de ces investissements se sente le plus rapidement possible, surtout au niveau de l'emploi, les gouvernements centraux se sont concentrés sur des projets prêts pour une mise en chantier immédiate dans des secteurs précis (routes, chemins de fer, transports en commun, technologies de la communication, écoles). Or, dans la plupart des pays, qu'ils soient fédérés ou unitaires, la mise en œuvre de ces projets a nécessité des partenariats formels entre instances de gouvernements – dans presque tous les cas, ce sont les instances infranationales qui ont pu établir rapidement les priorités sectorielles et les projets eux-mêmes qui ont fait l'objet d'investissements du gouvernement central. Qui plus est, dans la plupart des cas, l'investissement central devait être assorti (comme condition préalable) d'un appui financier complémentaire de la part de la province/État/Région/commune, soit pour boucler le financement total du projet, soit pour aménager des infrastructures municipales reliées au projet visé (une rue et les services connexes menant à une nouvelle école, par exemple).

Le bilan effectué par l'OCDE en 2011 sur les arrangements de gouvernance verticale mis en place avant ou pendant la crise pour optimiser l'efficacité des investissements publics a identifié quatre défis auxquels ont fait face les gouvernements centraux de la plupart des pays étudiés :

- Un défi budgétaire, dû aux difficultés à boucler le financement de projets du fait de manques à gagner financiers chez les instances gouvernementales régionales.
- Un défi de mise en œuvre, au niveau des ressources humaines pour l'analyse, l'évaluation ou la gestion des investissements et des projets eux-mêmes.
- Un défi politique, dû à l'incapacité d'exploiter des synergies découlant d'une gestion transversale et multisectorielle des investissements.
- Un défi administratif, dû au fait que trop souvent, la fragmentation des instances communales au sein d'une agglomération métropolitaine a entraîné l'atomisation et la dispersion des investissements publics d'infrastructure.

Chacun de ces défis affectent la prestation de services d'ingénierie. Dans la mesure où les projets d'infrastructures ne pouvaient être financés que sur la base d'un partenariat vertical, le fait que certaines instances gouvernementales n'arrivaient pas à payer leur part a pu réduire la capacité du partenariat à assurer une évaluation objective dudit projet. Le défi de capacité évoque le même problème : dans plusieurs pays (le Canada, notamment), les ministères natio-

naux et infranationaux chargés d'administrer les investissements publics en infrastructures ont embauché des ingénieurs-experts pour évaluer les projets au regard de l'intérêt général. Les services d'ingénierie peuvent également enrichir une approche multisectorielle des investissements publics, que ce soit au stade de leur planification, de l'évaluation de soumissions de projets ou de la gestion même des projets. Or, rapidité oblige, les investissements ont visé des secteurs précis sans tenir compte de leur impact sur un autre secteur (investissements dans les routes sans tenir compte des besoins en transport en commun par exemple). Finalement, l'atomisation des instances administratives locales peut affecter la capacité d'évaluer et de mesurer l'impact des projets à l'échelle métropolitaine, surtout en l'absence d'une instance de coordination proprement métropolitaine.

L'état de la coordination institutionnelle métropolitaine affecte également la prestation de services d'ingénierie. Divers modèles de gouvernance métropolitaine ont été mis en place au fil des ans afin de répondre aux besoins de coordination horizontale et d'intégration plus systématique de l'aménagement du territoire, des infrastructures et du développement socio-économique. La coordination de l'évaluation du projet du point de vue des ingénieries pourrait ne pas être optimisée si une instance proprement métropolitaine n'existait pas ou n'était pas assorti de services d'ingénierie. Cela étant, les partenaires peuvent se cotiser afin de se prévaloir de tels services, mais les cas d'espèce sont en fait rares, surtout quand la capacité financière des divers partenaires publics n'est pas uniforme.



Avant d'investir, il est nécessaire d'évaluer l'impact du projet sur son environnement et sa capacité à répondre aux besoins de l'intérêt général (Orléans).

Gouvernance, infrastructures et ingénierie : quelques leçons du bilan de l'OCDE

Depuis la fin de la crise et la diminution des dépenses publiques par les États, il devient plus que jamais nécessaire de maximiser l'impact des investissements publics restants, tant au niveau de leur utilité pour le bien-être social et environnemental de la collectivité que pour leur contribution à la croissance économique régionale et nationale du pays. L'ingénierie peut évidemment servir cette cause. Apprendre des effets de la crise sur la marge de manœuvre fiscale et institutionnelle des diverses instances de gouvernement permet d'identifier des « leçons » ou des « bonnes pratiques » pour optimiser les stratégies d'investissements publics en infrastructures métropolitaines, allant de leur conception à leur évaluation :

- Combiner investissements en infrastructures physiques avec des prestations de services en infrastructure « soft » et renforcer cette capacité administrative « soft » au sein de chaque instance de gouvernement. Afin d'optimiser l'impact d'un projet d'infrastructure lourde, il s'agit de munir cet investissement d'un soutien des compétences y afférents – l'ingénierie en particulier, et ce, là où le service peut être le plus utile au partenariat entre gouvernements – sachant que parfois, le service peut résider au sein de l'instance métropolitaine ; parfois, au sein du ministère central chargé de la gestion des investissements publics en infrastructures, et parfois simultanément au sein de ministères centraux et infranationaux. Une multiplicité de services d'ingénierie nécessitera une coordination accrue.
- Améliorer les mécanismes de coordination pour le développement et la mise en œuvre de stratégies d'investissements publics entre acteurs publics. La coordination, lorsque bien conçue et bien gérée, optimise la capacité de cibler les investissements ainsi que la cohérence intergouvernementale en matière de politiques et de fiscalité.
- Mettre sur pied des procédés de gestion transparente de la sélection et de la mise en œuvre des projets d'infrastructures. L'ingénierie a un rôle clé à jouer ici aussi : conseiller les décideurs politiques sur le bien-fondé – technique, social, économique, environnemental – d'un projet ainsi que sur sa durabilité à moyen et à long terme.
- Diversifier les sources de financement des projets. L'emploi de partenariats publics-privés n'est pas nouveau – surtout en ce qui concerne les grands projets d'infrastructures métropolitaines lourdes. Cela étant, des services d'ingénierie gouvernementaux peu-

vent jouer un rôle capital dans l'évaluation du projet (et du partenariat) dans l'intérêt général.

- Renforcer la cohérence en matière de réglementation entre les divers paliers de gouvernement. Ici encore les services d'ingénierie peuvent conseiller les décideurs politiques du bien-fondé d'une harmonisation des règlements touchant les infrastructures publiques.
- Renforcer l'accès et la qualité de l'information disponible pour les différentes instances publiques impliquées dans les grands projets d'infrastructures. Les services d'ingénierie sont une source importante d'information. Les membres de ces services ont, de par leurs réseaux professionnels, un accès privilégié aux renseignements techniques et autres dont les décideurs ont besoin pour optimiser le choix de projets dans l'intérêt général et pour en mesurer la performance, renforçant ainsi l'imputabilité de ces décideurs aux yeux de leurs commettants.

Cette esquisse des arrangements de gouvernance et de fiscalité en matière d'investissements publics en infrastructures métropolitaines dresse les éléments du rôle que peuvent jouer les services d'ingénierie pour promouvoir l'intérêt général dans le processus de prise de décision des partenariats gouvernementaux visant le choix, la mise en œuvre et la gestion de ces investissements.

Ainsi la gouvernance, comme les services d'ingénierie, ne constitue pas une fin en soi mais bien un moyen d'optimiser au nom des citoyens le processus de prise de décision en matière de choix et de gestion des investissements publics, notamment en infrastructures. Donc, autant le choix de mécanismes de gouvernance peut jouer un rôle déterminant dans l'efficacité de la gestion des investissements publics, autant l'ingénierie peut contribuer à assurer que ces mécanismes de gouvernance – et les décideurs qui les administrent – exécutent convenablement leur mandat.

La gouvernance londonienne et son ingénierie

Sébastien Loew⁽¹⁾
South Bank University



Développé à partir des années 1980, Canary Wharf est devenu le plus important centre d'affaires de Londres après la City.

Au cours des dernières années, l'expertise technique accompagnant les stratégies londoniennes d'aménagement et d'urbanisme a évolué, pour quatre raisons complémentaires :

- les changements dans les structures de gouvernance ;
- la redistribution de compétences ;
- la crise économique ;
- la réduction des budgets des administrations.

Ces changements, imposés de l'extérieur, ont forcé les professionnels au service des élus, ainsi que ceux opérant dans le secteur privé, à adapter leurs méthodes.

La gouvernance du Grand Londres

En 1965, le périmètre du comté de Londres avait été élargi grâce à l'incorporation de municipalités environnantes. C'est ainsi qu'est né le Greater London qui, tout en gardant le même périmètre, a déjà changé par deux fois de forme de gouvernance. Le Greater London Council a existé de 1965 à 1986, date à laquelle il a été aboli par M^{me} Thatcher. En 2000, le gouvernement Blair l'a recréé sous le nom de Greater London Authority (GLA) avec une structure et des compétences différentes. Dans l'intervalle, le Grand Londres n'avait pas d'administration à l'échelle métropolitaine. Ce territoire a toujours été divisé en 33 *boroughs*⁽²⁾, chacun ayant à son tour un conseil municipal élu, responsable de la politique locale et de l'urbanisme. Ces 33 collectivités, jalouses de leur indépendance, sont cependant

Les rapports entre différents niveaux de collectivités - État, Grand Londres, *boroughs* - n'ont jamais été simples. L'accompagnement technique des stratégies londoniennes d'aménagement et d'urbanisme a subi de multiples transformations et la dernière loi actuellement en débat au parlement, le *localism bill*, ouvre encore la voie à de nouveaux rapports de force... avec un risque de conflits entre acteurs de l'aménagement qui devrait s'accroître.

prêtes à coopérer dans des cas particuliers. Représentant aussi bien l'hypercentre dense et mixte, que la périphérie de faubourgs résidentiels aux faibles densités bâties, les problèmes auxquels elles sont confrontées sont assez dissemblables. Différentes également sont leurs couleurs politiques et leurs priorités. De 1986 à 2000, en l'absence de structure métropolitaine, les *boroughs* ont développé des alliances et des systèmes de collaboration, mais ils sont loin d'être toujours d'accord entre eux. Lorsque le gouvernement Blair a décidé de redonner au Grand Londres une gouvernance, l'idée était de créer une structure légère avec des compétences, des pouvoirs et surtout un budget limités. Les deux grands partis politiques étaient d'accord pour ne pas donner trop de poids au gouvernement londonien. La Greater London Authority a un format unique en Grande Bretagne : le pouvoir y est partagé entre un maire élu au suffrage universel et une assemblée de 25 membres, élue également ; les deux pouvoirs étant désignés séparément. Ils ne sont pas responsables l'un de l'autre. Le rôle de l'assemblée est limité à l'examen des décisions du maire et de son budget. Précisons que dans les autres collectivités, le maire n'a qu'un poste honorifique d'une durée d'un an. Le maire de Londres est un des hommes politiques les plus influents du Royaume-Uni, mais

(1) Sébastien Loew est architecte et urbaniste, professeur à la South Bank University.

(2) Unités administratives que l'on pourrait traduire par « arrondissements ».

Le Grand Londres et l'Île-de-France



Le Grand Londres et ses boroughs



La négociation, une activité essentielle des techniciens de l'aménagement

Dans le secteur public, les techniciens de l'aménagement avaient fondamentalement une formation d'urbaniste (*planners* et membres du Royal Town Planning Institute) et ont souvent appris à négocier «sur le tas», tout au long de leur carrière. Mais depuis quelques années se retrouvent souvent en haut de la hiérarchie administrative des membres du Royal Institute of Chartered Surveyors avec une formation plutôt en économie et gestion du foncier, qui est également la formation majoritaire des *developpers* du secteur privé. On voit désormais souvent les techniciens passer d'un secteur à l'autre.

ses moyens d'action sont limités. Il élabore la stratégie de développement spatial de la ville et celle des transports pour le Grand Londres. Il encourage le développement économique, social et environnemental, et détient certaines compétences, réduites, concernant la culture et le tourisme. Il est aussi responsable des budgets de la police, des transports, des pompiers de la capitale et de la London Development Agency (LDA), l'agence de développement régional.

Le maire prépare le *London plan*, un document de planification stratégique pour le Grand Londres. La première version a été publiée en 2004 par le précédent maire ; une révision a été entamée en 2009. Chaque *borough* est responsable de son plan local d'urbanisme préparé dans le cadre de la stratégie élaborée par le Grand Londres. Les *boroughs* délivrent les permis de construire, même si le maire de Londres a un droit de regard sur certaines décisions stratégiques. En général, la politique du maire ne peut être mise en œuvre sans la collaboration des *boroughs*.

L'État contrôle, par ailleurs, un grand nombre d'organismes qui ont un rôle dans le fonctionnement et le devenir de la métropole londonienne : la London Thames Gateway Development Corporation, chargée de la régénération et du développement d'un secteur de l'est londonien ; l'Olympic Delivery Authority, responsable de l'infrastructure et des bâtiments des Jeux olympiques ; l'Olympic Park Legacy Company, en charge du devenir du site olympique à la suite des JO.

L'organisation institutionnelle de la ville est donc complexe et peut mener à la superposition des structures, à la confusion, au conflit et à l'inefficacité.

Les budgets

Le budget des collectivités locales dépend pour ses deux tiers de contributions de l'État. En effet, les ressources propres des collectivités sont limitées – perception d'une taxe d'habitation basée sur la valeur foncière mais rarement actualisée, imposition de charges pour certains services

(loyers, stationnement, sports) – et ne couvrent en général que le tiers restant de leurs frais.

La *business rate*, une taxe foncière sur les entreprises, ne revient pas aux collectivités mais à l'État qui les redistribue. Sous certaines conditions, les *boroughs* peuvent imposer un pourcentage additionnel à cette taxe et utiliser ce revenu pour financer des infrastructures. Depuis peu, les collectivités locales peuvent également, dans certains cas, emprunter sur le marché financier, sur la base des revenus futurs de la *business rate*. Ce système connu comme *tax increment financing* (TIF) est sur le point d'être testé par un des *boroughs* londoniens.

Le GLA quant à lui ne perçoit aucune taxe directe: un pourcentage des revenus des *boroughs* est transféré aux différents services de la mairie; le reste vient de subventions. Trouvant cette situation trop contraignante, le précédent maire de Londres, Ken Livingstone, l'a en partie contournée en utilisant ses compétences sur la circulation dans la capitale: le péage urbain vise certes à réduire la congestion et la pollution, mais aussi à améliorer la situation budgétaire du Grand Londres puisque son maire en contrôle entièrement les revenus. Il ne peut en revanche les investir que dans des actions en rapport avec la mobilité.

Cet exemple est significatif de l'imagination dont ont besoin les collectivités pour mettre en œuvre leurs politiques et surmonter les contraintes budgétaires. L'urbanisme opérationnel à initiative publique, tel qu'il est en France, n'existe plus en Grande-Bretagne. Les plans d'urbanisme ne sont pas opposables, même s'ils ont une influence importante sur les décisions concernant les permis de construire. Ils ne sont que l'expression d'une vision d'avenir et d'orientations de politiques générales, une base à partir de laquelle les collectivités ouvrent des négociations avec les *developers* privés, maîtres d'ouvrage des opérations.

Mise en œuvre des politiques

Le maire a donc des moyens limités pour arriver à ses objectifs et mettre en œuvre le *London plan*; il doit trouver un terrain d'entente avec les *boroughs*. Eux-mêmes, avec des moyens également réduits, doivent se mettre d'accord avec les opérateurs privés sans lesquels leurs politiques resteraient lettre morte. Ainsi, lors des négociations (voir encadré page précédente) entourant un permis de construire, un *borough* va essayer de tirer le plus d'avantages possibles du *developer*, ce que permet le paragraphe 106 de la loi d'urbanisme connu sous l'appellation *section 106 agreements* ou *planning obligations*. Selon l'importance du projet, le *borough* essaiera d'obtenir, par exemple, une amélioration du projet en matière de voirie ou

d'espaces publics, ou un pourcentage de « logements sociaux » (redéfinis comme abordables, voir encadré), 20 à 50 % selon les cas. Or, le « plan de Londres » approuvé par le maire précédent préconisait en moyenne 50 % de logements sociaux sur l'ensemble du Grand Londres. Plusieurs *boroughs* trouvant le ratio excessif, refusaient d'appliquer cette mesure. Boris Johnson, le maire actuel, l'a abandonnée et remplacée par des objectifs chiffrés négociés avec chacun des *boroughs*.

Depuis avril 2010, la loi permet également aux collectivités de percevoir une taxe – la *community infrastructure levy* (CIL) – sur tous les nouveaux aménagements dans le but de financer les infrastructures nécessaires. Les collectivités doivent au préalable établir un barème et annoncer à quels investissements les fonds seront destinés. La taxe sera calculée par mètre carré de construction neuve. D'une certaine façon, deux types de contraintes pourraient s'ajouter pour les *developers*: les *planning obligations* négociés à chaque demande de permis et le CIL dont les taux sont publiés à l'avance. Le maire et certains *boroughs* ont entamé les procédures nécessitant une concertation assez large pour imposer cette taxe, mais des conflits sont déjà apparus.

C'est le cas avec Crossrail, une ligne de métro régional en projet qui reliera l'aéroport de Heathrow à l'ouest, aux docks à l'est. Elle est financée par l'État, par le maire de Londres et par le secteur privé. La GLA demande que tous les *boroughs* contribuent à ce projet à hauteur de £ 300 millions en prélevant le CIL sur les permis de construire de toute la capitale. Or, certains *boroughs* qui ne seront pas directement desservis par cette ligne régionale s'opposent à ce principe. Par contre un *borough* est prêt à financer un arrêt non prévu et une gare supplémentaire sur la ligne, pour en tirer des bénéfices. L'intention est d'attirer des *developers* sur des terrains actuellement en friche, et de les faire contribuer au financement en utilisant le paragraphe 106.

Les évolutions de l'agence de développement

La London Development Agency est l'organisme chargé de promouvoir la croissance économique et le développement durable de Londres: ses compétences concernent l'économie, les entreprises, la qualité de vie et l'image de Londres dans le monde. Initialement, elle opérait comme une agence régionale d'un organisme d'État (*English partnerships*); depuis quelques années elle est passée sous le contrôle du maire mais restait un organisme au budget séparé. L'année prochaine elle sera intégrée aux services du maire, pour lequel elle



Les revenus du péage urbain sont entièrement contrôlés par le maire de Londres.

Une définition du logement abordable

Une équipe de chercheurs britanniques (le « Zacchaeus 2000 Trust ») a récemment proposé une définition dans le cadre d'une étude commanditée par le Premier ministre. Cette définition inclut une dimension qualitative, raisonnant en termes de « qualité de vie », pour ne pas dire tout simplement de « vie décente »: « Le logement est considéré comme abordable lorsque, après déduction du coût du loyer ou du crédit (y compris des charges annexes) et de tous les impôts locaux et nationaux, le revenu des ménages – qu'il s'agisse de celui d'une personne seule, d'une famille ou d'une personne retraitée – permet de jouir de conditions de vie sécurisantes et saines, de subvenir à la scolarité des enfants, d'épargner et de prendre part à la vie civile. Le logement inabordable signifie que la part de revenu restante est insuffisante pour assurer ces résultats », Zacchaeus 2000 Trust, 2005, traduction de Corinne Nativel, dans son ouvrage *Le logement abordable à l'heure de la crise des subprimes*, Informations sociales 5/2009 (n° 155), p.80-88. URL: www.caim.info/revue-informations-sociales-2009-5-page-80.htm

Fin de l'agence de développement de Londres

Toutes les agences régionales de développement (RDA) ont été dissoutes, pour des raisons à la fois économiques et idéologiques (mise en œuvre de décentralisation, qui a pu servir d'alibi). La LDA, l'agence de Londres, du fait de la position particulière de la capitale, avait déjà été mise sous le contrôle du maire même si son budget était séparé. Son intégration prochaine est donc une conséquence logique. Dans le cas des autres RDA, leurs biens (fonciers surtout) vont être distribués soit aux collectivités locales, soit reprises par la Housing and Communities Agency (HCA) d'où ils provenaient en général.

agit déjà comme opérateur (voir encadré).

La LDA ne peut rien faire sans partenariat et utilise sa maîtrise foncière et son savoir-faire pour parvenir à ses objectifs. Elle a également accès à des financements pour la préparation des terrains et leur remise sur le marché. Elle prend en compte les politiques d'urbanisme et les priorités des *boroughs* et trouve les opérateurs privés qui vont acheter le foncier et mettre en œuvre les projets. D'autre part, elle a un rôle important d'orientation et d'appui aux collectivités locales, aux opérateurs de logements sociaux et un rôle de formation des jeunes.

Dès 2012, le maire aura les compétences de la LDA, ce qui lui permettra entre autres, d'investir dans les logements et de faire la promotion d'aménagements majeurs tels que celui des Royal Docks. Depuis 1980, les docks de Londres ont progressivement été transformés mais les Royal Docks sont en grande partie encore en friche. Les terrains appartiennent à la LDA qui essaie depuis quelques mois de trouver des partenaires pour leur régénération. Cette tâche va sans doute devenir celle du maire.

Les effets de la crise économique

La forte croissance économique de 1999 à 2009 a eu un impact particulièrement fort sur Londres, grâce à la concentration d'entreprises financières. Les recettes publiques abondantes et le désir de pérenniser autant que possible l'attrait de Londres, ont suscité des investissements privés et publics importants aboutissant à de nouveaux espaces publics, des améliorations de la voirie et des transports en commun, de nouveaux bâtiments de prestige, et la transformation de friches portuaires et industrielles. Une grande partie de ces projets résulte des négociations prolongées entre les urbanistes des organismes publics – *boroughs*, mairie de Londres, LDA – et les *developers*, chacun en tirant des bénéfices.

La crise économique a changé les règles du jeu pour les *developers* comme pour les acteurs publics. Les *developers* investissent et construisent moins, et ne peuvent plus céder une partie de leurs bénéfices pour financer des équipements publics; dans certains cas ils essaient même de renégocier des accords préalables pour réduire leurs contributions. Du côté des pouvoirs publics, les efforts de l'État pour réduire la dette publique font que les budgets des collectivités ont été sévèrement limités, ce qui impacte le fonctionnement de leurs services. Le personnel qualifié qui ces dernières années a développé une expertise pour négocier avec les *developers*, risque de quitter la fonction publique. Ainsi, non seulement les collectivités locales auront moins de fonds propres, mais il leur sera aussi plus difficile de



Des chantiers aux palissades colorées à Londres.

négocier des contributions des *developers*. Plusieurs *boroughs* cherchent dès maintenant des solutions innovantes, comme par exemple la mutualisation de services, mais aucune décision n'a été prise pour l'instant concernant les services d'urbanisme.

Un autre phénomène, débuté avant la crise, est le transfert de spécialistes de l'urbanisme de la fonction publique vers le secteur privé. Traditionnellement, chaque collectivité locale avait un service de «planning» qui examinait les demandes de permis de construire, négociait les *section 106 agreements*, mais préparait également les plans locaux d'urbanisme. Cette deuxième fonction s'est vue complétée, dans le cas de projets d'aménagements importants dont il ne fallait pas ralentir l'avancement, par la réalisation de *master plans* confiée à des consultants privés, embauchés par les *developers* ou conjointement par un *borough* ou la LDA et un *developer*. Ce fut le cas pour la régénération de King's Cross, des quartiers de Woolwich Arsenal et de Paddington, ou du Greenwich Millennium Village. Cependant, suite à la crise, ces projets sont devenus plus rares et les bureaux de consultants privés ont dû réduire leur personnel. Dernièrement plusieurs cabinets d'architectes-urbanistes ont fusionné ou ont été absorbés par leurs concurrents.

Une nouvelle loi d'urbanisme

Une nouvelle loi actuellement en débat au Parlement, le *localism bill*, devrait changer la pratique de l'urbanisme dans les années à venir. Paradoxalement, même si elle n'a pas encore été votée, elle a déjà un impact sur le terrain. Son but est de décentraliser et de donner des pouvoirs directs aux citoyens (voir encadré): ainsi, en principe, une association pourrait faire concurrence à une collectivité locale pour proposer un service normalement offert par cette dernière; de même une collectivité locale pourrait concurrencer un service d'État.

En matière d'urbanisme, cette loi permettrait aux collectivités de publier leurs plans sans qu'ils puissent être modifiés par les inspecteurs

de l'État. Les collectivités pourraient également autoriser des associations à préparer des plans pour leur quartier puis les faire approuver par referendum. Par la suite, ces associations pourraient accorder des permis de construire. Au cours des débats concernant cette loi, il est apparu que des associations officielles pourraient être créées à l'initiative d'entreprises, leur donnant ainsi un rôle de décision important. Ces Local enterprise partnerships (LEP) devront être approuvées par l'État et recevront une subvention pour les aider à démarrer.

Cette loi a des conséquences spécifiques à Londres. Le maire verra ses compétences accrues en matière de logement. La disparition de la LDA et le transfert de ses responsabilités au GLA permettra aussi au maire de créer des organismes de régénération urbaine ; il sera ainsi responsable du devenir du site des JO au lendemain des Jeux. En principe, ces organismes devraient être établis en collaboration avec les *boroughs* mais l'équilibre entre les partenaires est loin d'être clair.

Au mois de février 2011, le maire a proposé la création d'un LEP qui couvrirait l'intégralité du territoire de Londres. Huit *boroughs* du nord de la capitale, en partenariat avec des associations d'entreprises locales, ont à leur tour mis en avant leur propre LEP, la London-Anglia, dont ils espèrent des bénéfices plus directs. Cette proposition a été rejetée mais ces *boroughs* n'ont pas l'intention de renoncer : ils cherchent malgré tout à créer une entreprise qui les représenterait légalement, quitte à se passer de la subvention d'État. Actuellement trois groupements londoniens sont candidats au titre d'un LEP, tous initiés par des associations d'entreprises en partenariat avec les collectivités et des associations locales. Ils sont tous situés dans le centre et dans des quartiers relativement prospères où l'emploi prime sur le résidentiel. Les conséquences de cette nouvelle loi ne sont pas encore claires et les textes seront précisés dans les semaines à venir. Mais les risques de conflits entre collectivités et entre différents acteurs locaux – entreprises et habitants par exemple – en seront augmentés.

Les rapports entre les différents niveaux de collectivités n'ont jamais été simples. M^{me} Thatcher avait dissout le GLC considérant qu'il avait acquis trop de pouvoir. Les structures créées en 1999 étaient donc bien plus faibles et laissaient la majorité des compétences aux *boroughs*. Mais progressivement, le maire actuel comme son prédécesseur ont élargi leurs compétences : les rapports évoluent et de fait se compliquent avec l'État comme avec les *boroughs*. En fait, l'État voudrait se retirer le plus possible des affaires locales tout en

contrôlant les budgets, les gouvernements, quel que soit le parti au pouvoir, ne faisant qu'une confiance limitée aux collectivités en matière de maîtrise budgétaire. Quant aux relations entre *boroughs* et GLA et à la façon dont ils négocient les projets d'aménagement, chaque cas de figure est différent et il n'est pas possible de dire a priori qui du GLA ou des *boroughs* détient la position la plus favorable, d'autant que chacun d'eux peut avoir recours à la justice s'il se considère victime d'un abus de pouvoir. Seulement cela coûte cher et prend du temps... et il demeure préférable de négocier malgré tout.

Par ailleurs, la décentralisation des services et la diversification des prestataires est un fait acquis depuis au moins dix ans. Néanmoins les groupements associatifs ne sont pas forcément équipés pour prendre les responsabilités qui leur seraient données par cette loi. Les différents partenaires, tant du secteur public que privé, ont su s'adapter à un panorama changeant. Ceci sera plus difficile en période de décroissance. Il faut néanmoins espérer que de nouvelles façons de faire émergeront dans un avenir prochain.

Le localism bill en projet

Le *localism bill* a ses origines dans la promesse électorale de donner plus de pouvoirs directs aux citoyens. Mais dans les faits, elle a été et continue d'être modifiée. Au départ, des associations ou des *parish councils* (conseils de paroisse qui n'ont pour l'instant que des compétences minimales) auraient pu préparer des plans locaux d'urbanisme et accorder des permis. Puis la loi a indiqué que des entreprises (*business*) locales pourraient également le faire surtout dans des quartiers où elles sont aussi présentes que les résidents. Aux dernières nouvelles, une clause additionnelle exigera deux référendums pour l'approbation de ces plans, un parmi les résidents et un autre parmi les entreprises, ce qui résoudreait la question de leur représentativité. Ce qui n'est toujours pas clair, c'est la façon dont ces groupes se doteront d'expertise et de financement. Il semblerait que les collectivités devront leur céder une partie de leur budget, mais cela n'est toujours pas tranché.



Futur site des Jeux olympiques de 2012 (Stratford, 2009).

Réseaux métropolitains : enjeux et opportunités

Jeremy Smith⁽¹⁾
Expert international



En mai 2011, Jeremy Smith rédigeait cet article alors que le maire de Montréal, Gérard Tremblay, rencontrait son homologue de Port-au-Prince, Jean-Yves Jason, pour signer une coopération à long terme entre ces deux villes métropolitaines, si différentes... Une aide mutuelle au développement apparaît ainsi comme l'un des enjeux majeurs des métropoles modernes confrontées aux contradictions de la mondialisation.

Montréal figure parmi les principaux membres du réseau Metropolis, qui rassemble plus d'une centaine des plus grandes régions métropolitaines du monde. Fondé par la Région Île-de-France en 1985, Metropolis est une nouvelle fois présidé par le président de la Région, Jean-Paul Huchon (après avoir eu à sa tête le maire de Barcelone, Jordi Hereu Boher). L'Île-de-France constitue en effet un soutien historique de la bonne gouvernance métropolitaine. Membre actif de Metrex, le réseau métropolitain européen, la Région préside également actuellement l'Assemblée des Régions d'Europe.

Les réseaux, un outil d'influence stratégique

Les villes (c'est-à-dire, en termes économiques, les zones urbaines/métropolitaines fonctionnelles) sont à la fois concurrentes et associées, que ce soit au niveau international, européen ou national. Les notions d'apprentissage et d'échange sont au cœur de ce processus, et les réseaux sont essentiels à ces deux aspects. La coopération transnationale et transfrontalière est également primordiale afin de puiser dans les financements européens, qui demeurent extrêmement précieux pour mettre en œuvre et stimuler l'échange de nouvelles idées. Parallèlement, il est essentiel de disposer de réseaux européens efficaces pour que les villes et les Régions influencent l'établissement des politiques de l'Union européenne (UE) en termes de stratégie urbaine, régionale et de cohésion.

Cela concerne notamment le cadre et les priorités des fonds structurels, concomitant à l'échauffement des esprits sur la question du budget de l'UE après 2013.

Les enjeux de la gouvernance métropolitaine

Les enjeux de gouvernance métropolitaine relèvent d'un grand nombre de secteurs : économique, social, environnemental, etc. Il existe des régions qui abritent des métropoles, des régions métropolitaines ainsi que des zones métropolitaines fonctionnelles qui transcendent les frontières administratives. Il existe également des régions liées à des objectifs métropolitains spécifiques et établis par la loi (généralement à des fins de développement économique et de transport) comme le Grand Stuttgart ; des regroupements formels, à l'instar des communautés urbaines des grandes villes de France ; ainsi que des accords de partenariat moins formels entre des villes voisines et leur région. Des mécanismes complexes régissent les relations entre les centres urbains et les zones périurbaines qui les entourent, de même qu'entre la zone métropolitaine et ses zones proches plus rurales, voire son arrière-pays.

Les zones périurbaines font elles-mêmes l'objet d'une grande diversité en termes de types et de

(1) Après avoir été secrétaire général du Conseil des communes et Régions d'Europe (CCRE) durant huit ans, Jeremy Smith est aujourd'hui directeur de Advocacy International Ltd. Il a rédigé cet article après avoir travaillé deux semaines en Haïti avec 25 maires et élus.

fonctions. Elles peuvent par ailleurs changer de rôle à mesure que l'évolution des technologies et de la démographie influence la vie économique. Certains centres urbains se vident ou perdent leurs habitants les plus riches qui partent vers des banlieues verdoyantes. Parfois, c'est l'inverse qui se produit : le centre urbain devient l'habitat naturel des « bobos », les communautés plus pauvres étant « exportées » vers la périphérie urbaine. La gouvernance métropolitaine doit résoudre ce type de questions et faire face à bien d'autres tendances contradictoires.

La stratégie de développement urbain de la Banque mondiale pour l'année 2010 intitulée « Systèmes de villes », proclame, dans un langage fabuleusement bureaucratique, que le nouveau paradigme urbain de *clusters* de villes connectées « repose sur la notion selon laquelle la densité (ainsi que l'urbanisme qui en est à l'origine) est essentielle afin de parvenir à des économies d'agglomération et des gains de productivité. »

Selon la Banque, la difficulté est ici de maximiser les « avantages des agglomérations » tout en gérant les inconvénients liés à la congestion. Ceci est visiblement plus facile à dire qu'à faire, même dans l'hémisphère nord, plus riche. En effet, le problème de l'étalement urbain réside également au cœur des enjeux urbains de l'Europe. La tendance consistant à bétonner une part toujours plus importante de nos terres agricoles va-t-elle se poursuivre ? S'inscrit-elle de manière cohérente dans un avenir durable ? Dans le cas contraire, quels sont les changements de politique à apporter en termes de planification, de transport, de financements publics, etc. ? Si cette tendance n'est pas durable, comment faire face aux choix individuels des familles de quitter le centre des villes ? Cela nous ramène au rôle des associations et des réseaux au sein desquels nos autorités et groupements métropolitains se rencontrent et coopèrent.

Vers une incontournable et plus grande coopération grâce aux réseaux

Tout d'abord, leur présence vise à influencer et définir une politique au niveau national, européen et même international. Bien que l'UE ne possède pas de compétences explicites en matière d'urbanisme, elle applique depuis longtemps une dimension urbaine à d'autres politiques, dont la planification stratégique, les transports et la mobilité, l'environnement, l'énergie, et bien d'autres.

Deuxièmement, ces associations et réseaux sont là pour faire en sorte que des collaborateurs au niveau politique et technique se rencontrent et apprennent les uns des autres sur des questions de gestion, de planification, de

gouvernance et de développement urbain.

Troisièmement, ils permettent d'aider à obtenir des financements pour des projets urbains, grâce à un lobbying à un niveau macro, visant à bénéficier de fonds structurels dirigés vers des éléments clés de l'innovation et du développement urbain, ou bien par le biais d'un financement de projets spécifiques.

Cependant, nos réseaux voient des défis très difficiles poindre à l'horizon. Chacun d'entre eux est attribué à une niche, et pratiquement tous jouent un rôle utile. Cependant, malgré un besoin impératif d'apprendre les uns des autres, d'améliorer la gouvernance, d'influencer les politiques et de générer des financements, la crise économique (et la réduction des dépenses publiques) a des conséquences importantes sur les ressources des réseaux et cette situation n'est pas près de changer. Je constate en outre le besoin d'une coopération plus importante, car il existe un trop grand nombre d'activités en doublons, à l'instar des conférences parallèles sans fin, menées au gré des derniers thèmes évoqués à Bruxelles.

La relation existant avec le Comité des régions est également ambiguë, car le CDR, tout en étant une « voix » politique positive au sein de l'UE, a souvent tendance en réalité à récupérer, sans coopération adéquate avec leur créateur, des idées qui ont été expérimentées en premier avec succès par des associations individuelles. Le rôle des réseaux et des associations est positif et nécessaire. La gouvernance urbaine et métropolitaine est, par définition, un concept imprécis en évolution permanente, impliquant de profondes questions politiques, technologiques et éthiques sur le développement humain et notre relation à notre continent et à notre planète.

Les villes sont notre avenir. Or, la qualité de cet avenir en Europe et dans le monde, dépend en grande partie de la façon dont elles sont gouvernées, gérées et développées, ainsi que de la façon dont elles interagissent et apprennent les unes des autres.

Traduit de l'anglais par Marie McGuirk

Réseaux : choix et diversité

Autorités et alliances métropolitaines participent à un champ de réseaux européens très fourni :

- Pour les régions, l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE) et la Conférence des régions périphériques et maritimes (CRPM), le réseau Metrex pour les zones métropolitaines, et Purple⁽¹⁾ pour les zones périurbaines.
- Pour les grandes villes, Eurocities⁽²⁾, ainsi que des réseaux tels que Purple et Urbact⁽³⁾.
- Pour les associations nationales de villes et de régions, le Conseil des communes et Régions d'Europe (CCRE).
- Pour les villes et les régions impliquées à une échelle plus globale via une coopération internationale, Metropolis et Cités et Gouvernements locaux unis (CGLU).
- Pour les questions thématiques, il existe un large éventail de réseaux et d'associations, par exemple ICLEI pour le développement durable, ou Polis⁽⁴⁾ pour le transport.

Ne manquons pas de mentionner le Comité des régions de l'Union européenne, qui constitue d'une part un lieu de rencontre pour les responsables politiques des autorités régionales et locales, et d'autre part un point d'accès (cependant loin d'être unique) pour le lobbying de l'UE sur les questions politiques. En termes de réseaux, ce n'est donc pas le choix ni la diversité qui manquent. Nous aurions espéré que la plupart des réseaux se regroupe sous un organisme de coopération plus large (un jour peut-être...), permettant à chacun de jouer son rôle, tout en faisant entendre une voix plus unie, et en réalisant des économies... N'oublions pas non plus le rôle du Parlement européen, et en particulier de son intergroupe URBAN, pluripartite et multi secteurs. Nous devons beaucoup à son président actuel, Jan Olbrycht pour son engagement auprès des autorités locales, régionales et urbaines depuis de nombreuses années, ainsi qu'à son prédécesseur, Jean-Marie Beaupuy, qui a fait des questions de gouvernance métropolitaine l'une des priorités de la sphère politique du Parlement.

- (1) Plateforme des régions périurbaines européennes.
- (2) Réseau européen des observatoires locaux en matière d'inclusion active.
- (3) Réseau d'échange d'expériences et d'informations à l'attention des villes européennes.
- (4) Réseau de villes et de Régions européennes qui œuvrent ensemble au déploiement de technologies et de politiques innovantes dans le domaine du transport local.

L'ingénierie francilienne : un paysage en mutation

Jean-Pierre Palisse⁽¹⁾
IAU île-de-France



Les parcs naturels régionaux, un exemple remarquable du rôle d'une équipe d'ingénierie au service d'un territoire rural.

Le découpage institutionnel de l'Île-de-France, hérité de la Révolution et de la réorganisation départementale de 1965, présente l'avantage de faire presque coïncider la région avec l'aire métropolitaine et d'offrir différentes échelles emboîtées de gestion urbaine et territoriale allant de la globalité régionale à la proximité communale. Il présente en revanche de nombreux inconvénients. Sa complexité rend peu lisible et efficace la répartition des compétences urbaines. Le morcellement communal conduit à des disparités de tailles, de populations, de ressources et de charges considérables entre les collectivités locales.

Morcellement institutionnel et dispersion de la demande d'ingénierie

Force est de constater qu'aujourd'hui, les découpages institutionnels sont le plus souvent sans rapport avec la géographie vécue par les citoyens et avec les différents bassins sociaux, économiques ou environnementaux qui organisent la vie de la métropole. Contrairement à la plupart des pays européens, aucun remembrement communal n'a pu être mené à bien, y compris à l'occasion de la création des villes nouvelles, et c'est par des voies détournées, syndicats ou communautés intercommunales, que sont tant bien que mal pris en charge les problématiques territoriales partagées par plusieurs communes, les départements jouant de fait un rôle fédérateur et l'État prenant parfois en main l'animation intercommunale dans le cadre de ses opérations d'intérêt national (OIN).

L'Île-de-France a des besoins d'ingénierie, c'est-à-dire d'études, d'évaluation et de projets considérables, mais les moyens doivent s'adapter en permanence à des institutions et à des enjeux urbains en mutation. Face aux nouveaux défis économiques, sociaux et environnementaux, les conditions de sa gouvernance sont mises en question... ainsi que son ingénierie métropolitaine.

Jusqu'aux années 1980, cette situation ne posait que peu de problèmes en matière d'ingénierie urbaine. L'État compétent et tutélaire des communes en matière d'urbanisme et d'aménagement territorial disposait de moyens d'études importants dans ses services centraux et locaux (les groupes d'études et de programmation (GEP) des directions départementales de l'équipement par exemple) et dans les établissements publics créés à cet effet (Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (IAURP), l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), établissements publics d'aménagements (EPA) etc.). Il disposait aussi, le cas échéant, de la capacité de financer les études nécessaires, alimentant régulièrement un réseau de bureaux d'études de taille et de compétences très variées.

À partir de 1982, les lois de décentralisation transférant aux communes la compétence sur l'urbanisme et l'aménagement local ont permis à l'État de se désengager progressivement et de transférer aux collectivités territoriales la charge de leur ingénierie. Ainsi, par exemple, l'IAURP (devenu IAURIF – Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France en 1976) se voit majoritairement financé par le conseil régional. Les collectivités les plus importantes, la région, les départements, la ville de Paris, quelques grandes communes urbaines, ont pu prendre le relais en renforçant leurs

(1) Jean-Pierre Palisse est directeur général adjoint et directeur du département urbanisme, aménagement et territoires de l'IAU îdF

services en moyens d'études, en finançant des organismes permanents comme l'IAU îdF ou l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur) ou encore en faisant appel à des bureaux d'études du secteur privé. Mais la plupart des communes, faute de ressources suffisantes, n'ont pu dégager les moyens leur permettant de disposer d'une ingénierie à la hauteur de leurs problèmes et de leurs projets. Le développement récent de l'intercommunalité semble permettre de mieux répondre à ce besoin en mutualisant les ressources communales pour renforcer les services communautaires, créer une agence d'urbanisme ou lancer des études et des projets intercommunaux. Pourtant cette faiblesse technique contribue à fragiliser l'urbanisme décentralisé et offre un argument à ceux qui souhaitent une recentralisation de l'aménagement et un retour de l'État.

L'ingénierie urbaine, un outil nécessaire aux pouvoirs locaux

Les collectivités territoriales ne peuvent exercer efficacement leurs compétences en urbanisme, en aménagement et en développement local qu'à condition de disposer d'outils d'analyse, d'évaluation et de conception de projets. Leurs prises de décisions doivent être éclairées par une connaissance approfondie du contexte urbain et par une anticipation prospective de son évolution. Elles doivent être en mesure d'organiser la mise en œuvre de leurs plans d'action. Elles doivent aussi être capables d'expliquer leur stratégie, leurs projets et de convaincre de leur bien-fondé électeurs et partenaires, collectivités voisines ou d'échelle supérieure, services de l'État, acteurs de la société civile.

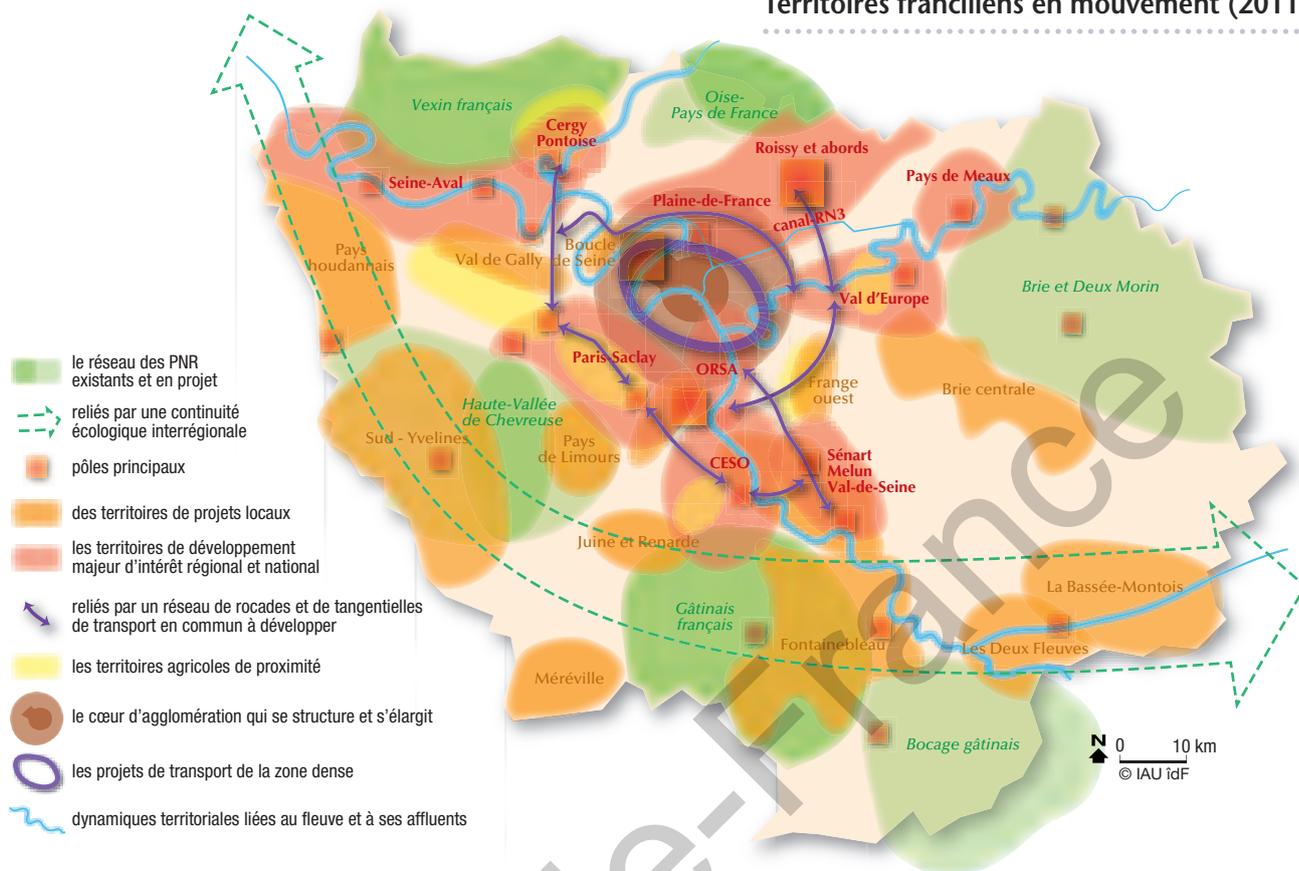
Ces compétences s'exercent sous trois formes principales qui mobilisent des données, des connaissances et des savoir-faire techniques nécessitant une ingénierie adaptée. Il s'agit d'abord de la planification stratégique relevant de procédures légales comme les plans locaux d'urbanisme (PLU) ou les schémas de cohérence territoriale (Scot), ou de démarches informelles comme les projets de territoire ou les agendas 21. Ces compétences s'emboîtent dans différentes dimensions, communes, intercommunalités, départements, région et peuvent être soit transversales, soit thématiques comme les programmes locaux de l'habitat (PLH) et les plans locaux de déplacements (PLD). Il s'agit ensuite des projets d'aménagement, création ou transformation d'espaces publics et de réseaux, rénovation ou construction de quartiers urbains, réalisation d'espaces ouverts ou d'équipements... Il s'agit enfin des politiques urbaines traitant de l'habitat, des services, des activités, de la mobilité, de l'environnement.

L'ingénierie nécessaire à l'exercice efficace des compétences locales devrait donc être très diversifiée tant en savoir-faire méthodologique qu'en expertise thématique. Malheureusement, dans un contexte de ressources limitées, les études sont trop souvent considérées comme des investissements improductifs qu'il convient de réduire à la portion minimum pour réserver un maximum de financement aux réalisations concrètes. En réalité, le résultat est souvent inverse, un projet mal intégré et mal préparé amenant souvent à des réalisations insatisfaisantes et des surcoûts.

L'ingénierie, un outil de coordination et une fonction fédérative

Une grande métropole comme l'Île-de-France fonctionne comme un système vivant où s'imbriquent et s'entremêlent les fonctions urbaines et les échelles de territoires créant de multiples interdépendances. Dans ce contexte aucune décision locale ou sectorielle ne peut être intelligemment prise sans évaluer son impact sur les territoires environnants et son articulation avec les autres dimensions de l'aménagement. Les acteurs de l'urbanisme, de l'aménagement et du développement territorial, au premier rang desquels les collectivités territoriales, doivent donc disposer de «tableaux de bord» leur permettant de positionner leurs territoires et leurs projets dans le système métropolitain et de croiser toutes les dimensions qu'ils mobilisent : sociales, économiques, environnementales et fonctionnelles. Le recueil, la mise à jour, le croisement et l'interprétation des données et informations nécessaires sont assurés par divers instituts nationaux (Insee, IGN...), régionaux (IAU îdF) ou locaux (Apur, agences d'urbanisme...). Des systèmes d'information géographique (le SIGR de l'IAU îdF par exemple) permettent de fournir les indicateurs nécessaires. Des lieux de partage d'information et d'échanges techniques, parfois animés par ces instituts et prenant la forme d'observatoires (observatoire régional du foncier (ORF), de la santé (ORS), de l'immobilier d'entreprises (ORIE), par exemple) permettent la diffusion de ces informations et leur mise en débat auprès des acteurs et décideurs de l'aménagement. La préservation de ce champ de l'ingénierie métropolitaine est indispensable pour constituer une culture métropolitaine partagée permettant l'exercice efficace et constructif d'une gouvernance forcément complexe dont la transparence doit garantir le caractère démocratique. Mais cela suppose que soient préservés et parfois renforcés les moyens de collecte, de gestion, de traitement et de diffusion de ces données, ce qui, malgré son intérêt public évident, n'est pas acquis dans une période de res-

Territoires franciliens en mouvement (2011)



Le schéma « territoires franciliens en mouvement – hypothèse de représentation » est une proposition, une hypothèse de représentation des dynamiques territoriales franciliennes à un moment donné. Il s'appuie sur la cartographie des projets d'origine locale, départementale, régionale ou étatique intéressant des espaces pluricommunaux. Il représente des projets du type OIN, PNR, Grand projet 3 du contrat de projet, Scot, Leader, etc. La superposition, la juxtaposition des périmètres permet d'apprécier les dynamiques territoriales en cours.

triction budgétaire. Il serait naïf et dangereux de prétendre à un pilotage consensuel du développement métropolitain. En revanche, il est indispensable de parvenir à des arbitrages suffisamment cohérents pour permettre que ce développement soit durable, constructif et contribue à la cohésion régionale. Cela nécessite une intense concertation entre les acteurs pour confronter leurs aspirations et leurs intérêts et rechercher les voies les plus optimales au regard des différents points de vue.

Cette concertation ne peut aboutir à des choix acceptables que si elle dépasse les approches idéologiques, se fonde sur des diagnostics suffisamment partagés et envisage les différents futurs possibles pour s'accorder sur un objectif commun.

Ce type de démarche est conduit en Île-de-France à l'échelle régionale (projet de schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif), plan de déplacements urbains (PDU), etc.), à l'échelle intercommunale (Scot, projets de territoire, PLH intercommunaux, etc.) mais aussi à l'échelle locale (PLU, projet urbain).

Ces démarches qui sont le fondement de la planification et de l'urbanisme stratégique d'aujourd'hui exigent une ingénierie solide et compétente pour alimenter techniquement mais aussi animer et canaliser les débats, sous le pilotage évidemment des responsables politiques légitimés par le suffrage universel.

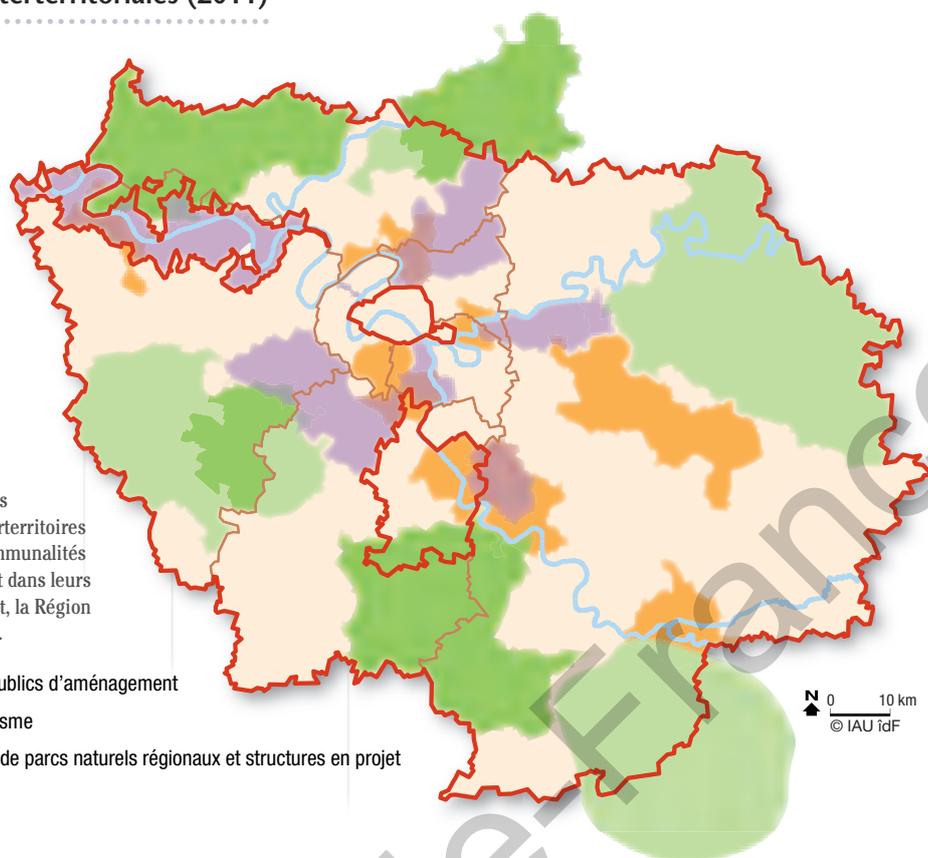
Quelle ingénierie ?

Pour répondre à ces besoins importants et diversifiés d'ingénierie urbaine, les acteurs de l'aménagement métropolitain peuvent se tourner vers des organismes publics ou privés, très nombreux en Île-de-France, du simple fait de sa taille et de son rôle de métropole mondiale. Le statut partenarial des organismes publics (IAU îdF, Apur, EPA, agences locales, établissements publics fonciers (EPF), sociétés d'économie mixte (SEM) par exemple) leur permet de croiser des financements et de répondre aux demandes des collectivités publiques qui en sont administrateurs, mais aussi de répondre à des commandes d'autres acteurs. Ils jouent en cela un rôle important pour le fonctionnement de la gouvernance métropolitaine en contribuant à sa cohésion et à sa fluidité. Organismes relativement pérennes et fortement ancrés sur le territoire régional ou local, ils présentent l'avantage de l'expérience territoriale et de la continuité, sont garants de la mémoire et engagés sur le futur. Parallèlement, le secteur privé propose de multiples organismes d'études urbaines, certains issus du secteur public, d'autres des grandes entreprises d'ingénierie technique ou financière, d'autres constitués autour d'architectes, d'ingénieurs ou d'universitaires. De nombreux consultants proposent leurs expertises fondées sur leur expérience dans le service public, les entreprises de génie urbain

Des ingénieries interterritoriales (2011)

Des structures d'ingénieries se développent sur des interterritoires couvrant plusieurs intercommunalités et comprenant bien souvent dans leurs instances de décision : l'État, la Région et le département concerné.

-  les établissements publics d'aménagement
-  les agences d'urbanisme
-  les syndicats mixtes de parcs naturels régionaux et structures en projet
-  projets de territoire



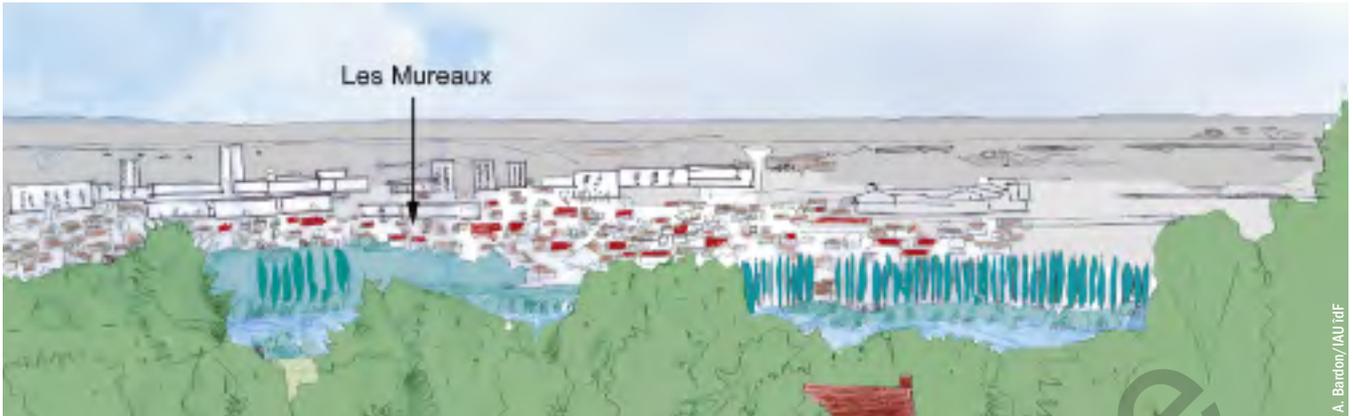
ou la recherche urbaine. Extrêmement divers par leur taille, leur champ de compétence et leurs méthodes de travail, ces bureaux d'études et consultants constituent un vivier à la disposition des acteurs de l'aménagement métropolitain qui peuvent y trouver un appui technique ajusté à leurs besoins de court terme en maîtrisant les coûts d'étude. Plus souple dans leur usage et dans leur financement que les bureaux d'études publiques, ils sont aussi souvent plus créatifs et imaginatifs mais leur intervention est éphémère, localisée et forcément limitée aux engagements contractuels par l'exigence de rentabilité financière. La coexistence et la complémentarité des deux secteurs public et privé est donc une caractéristique très positive de l'offre d'ingénierie urbaine francilienne. Évidemment, les deux secteurs doivent se référer aux mêmes principes d'éthique professionnelle, devoir d'objectivité, de rigueur, de transparence mais aussi respect de la maîtrise d'ouvrage et de l'arbitrage politique, faute de quoi l'ingénierie urbaine perdrait l'essentiel de son utilité et de son efficacité, c'est-à-dire sa capacité à éclairer et argumenter les stratégies et les décisions.

Pour que l'ingénierie urbaine puisse jouer son rôle dans le contexte complexe de la métropole francilienne, elle doit pouvoir intervenir à une échelle suffisamment large et avec suffisamment de transversalité sectorielle. Elle doit

être en mesure d'articuler le local au global et la diversité des champs du développement urbain (habitat, économie, mobilité, environnement). Les organismes d'études, notamment ceux du secteur public, doivent donc être capable d'intervenir sur un territoire suffisamment vaste, au moins pluricommunautaire et être capable de mobiliser, en interne ou par la voie de collaboration, des expertises très diverses. Cela suppose une légitimité territoriale confirmée par la gouvernance locale et des équipes suffisamment importantes pour offrir un niveau élevé d'expertise et de pluridisciplinarité.

La contribution de l'ingénierie à la consolidation de la gouvernance régionale

Depuis la fin des années 2000, le débat sur la gouvernance de la métropole régionale est sur le devant de la scène. Il a été d'abord relancé par la ville de Paris qui dans le cadre de la conférence métropolitaine a cherché à ouvrir le dialogue et la coopération avec les communes de la proche couronne. Il a été renforcé en 2008 par l'offensive de l'État sur le Grand Paris et par la réforme territoriale qui devrait renforcer la couverture et la légitimité des intercommunalités et, à partir de 2014, modifier le rapport entre régions et départements. L'organisation de la gouvernance métropolitaine a engagé sa mutation sans que l'on puisse pré-



Vue sur la vallée de la Seine depuis le coteau de la rive droite à Mézy-sur-Seine. La Seine aval est une OIN depuis 2006. L'agence d'urbanisme et de développement de la Seine aval dont les bureaux sont maintenant aux Mureaux, à l'ensemble de l'OIN comme territoire d'études.

voir précisément ce qu'elle sera demain. Pourtant, l'ingénierie métropolitaine doit s'adapter à cette nouvelle donne et des évolutions se dessinent.

Les agences d'urbanisme franciliennes renforcent et développent leurs contributions aux démarches territoriales et s'attachent à élargir et diversifier leurs commanditaires. Elles contribuent ainsi à l'élaboration des stratégies territoriales et favorisent leur mise en cohérence à l'échelle métropolitaine. La consolidation des intercommunalités sur des périmètres relativement restreints devrait conduire à la création de nouvelles agences pluricommunales qui permettraient une réflexion stratégique sur des territoires de dimension pertinente. C'était, par exemple, l'esprit du projet conduit par les quatre communautés entourant le plateau de Saclay, projet qui peine, malheureusement, à se mettre en œuvre.

Les établissements publics d'aménagement créés par l'État dans les territoires reconnus d'intérêt national (OIN) sont en charge d'animer et organiser un développement dynamique de ces territoires sous le copilotage de l'État et des collectivités locales. Il s'avère que ce copilotage, associé à une double mission stratégique et opérationnelle, présente l'avantage de constituer un lieu unique d'ingénierie territoriale mais est à la source de confusion de rôles, de compétences et d'objectifs qui freine, enraye ou dilue l'efficacité de leurs démarches.

Les parcs naturels régionaux (PNR) restent, en milieu rural, un exemple remarquable du rôle que peut jouer une équipe d'ingénierie pour concrétiser une gouvernance territoriale en élaborant et mettant en œuvre une stratégie de développement local cohérente et partagée. Plusieurs projets d'extension et de création sont sur le métier (PNR Brie et Deux Morin ou Bocage Gâtinais par exemple). Leur expérience pourrait inspirer d'autres territoires, notamment dans les espaces périurbains entourant l'agglomération parisienne.

La démarche du Grand Paris et l'appel à projet

lancé en 2008 par l'État a été aussi l'occasion d'une mobilisation générale du secteur privé sur la question de l'aménagement et du développement de la métropole. Les travaux des dix équipes pluridisciplinaires constituées autour de dix architectes pour élaborer les projets du «grand pari de la métropole parisienne» et des nombreux bureaux d'études appelés par l'État et les collectivités locales à travailler sur les territoires environnant les gares du projet de métro du Grand Paris ont ouvert plus largement le champ des contributeurs à l'ingénierie métropolitaine jusque-là cantonnée au cercle des organes publics d'études. La démarche du Grand Paris a aussi conduit à l'apparition de nouveaux acteurs. Dans la gouvernance le syndicat mixte Paris Métropole s'impose comme lieu de concertation des collectivités métropolitaines avec l'appui technique de l'IAU et de l'Apur. Dans l'ingénierie l'Atelier international du Grand Paris (AIGP) a pour objectif d'animer, d'approfondir et de diffuser la réflexion métropolitaine en y associant tous les réseaux professionnels de l'architecture, de l'urbanisme et de l'aménagement.

Le paysage de la gouvernance et par conséquent celui de l'ingénierie francilienne sont donc en train de se modifier en profondeur. L'IAU îdF ne peut que s'en réjouir en cherchant une fois encore à s'adapter et à participer à ce renouvellement. Le printemps de l'ingénierie urbaine francilienne se prépare mais sa forme dépendra fortement de celle que prendra la gouvernance métropolitaine, notamment de l'équilibre des compétences et des pouvoirs entre l'État et la Région (collectivité territoriale représentative des citoyens de la métropole), de l'évolution du rôle et des compétences des départements et surtout de la composition et du renforcement de la légitimité et des compétences des communautés intercommunales. Dans ce paysage, les agences d'urbanisme auront un rôle majeur à jouer en collaborant avec de multiples partenaires publics ou privés pour imaginer et mettre en œuvre des stratégies d'aménagement et de développement métropolitain durable.



Interview

Bernard Deljarrie est délégué général du réseau Cap'Com. Économiste de formation, il a initialement occupé les fonctions de journaliste dans la presse spécialisée des collectivités locales, avant de devenir directeur de la communication et du mécénat chez Dexia Crédit Local. Pendant plus de dix ans, Bernard Deljarrie a développé des partenariats institutionnels avec le secteur local, s'investissant tout particulièrement dans le social, dans le cadre de l'insertion des jeunes en difficulté. Élu local - maire adjoint d'une commune de la banlieue parisienne -, il a encore occupé les fonctions de président de l'Adels, association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale. Le réseau Cap'Com a été créé il y a vingt-cinq ans, avec la conviction que la communication est essentielle à la conduite des politiques publiques locales. Il accompagne les 20 000 professionnels de la communication publique et territoriale et anime à travers un forum annuel, des rencontres thématiques, des groupes de réflexion et des outils d'échange, d'information et de mise en réseau, ainsi qu'un programme de formation.

La communication dans la gouvernance du territoire

Les Cahiers – **Quel peut être le rôle joué par la communication dans la conduite des politiques publiques ?**

Bernard Deljarrie – Le rôle de la communication est souvent mal perçu. Soit elle est conçue comme une prestation qui doit répondre techniquement aux obligations d'information de l'institution – elle n'est alors qu'un « prestataire fournisseur d'outils » – soit elle est vue comme une finalité aux mains du politique, dont l'action est guidée par des impératifs d'image, entraînant ainsi une instrumentalisation de la communication à des fins partisanes.

À mon sens, ces deux manières de voir doivent être dépassées. La communication publique vise tout autre chose.

Elle vise bien sûr à assurer l'information nécessaire au fonctionnement des services publics locaux, à animer un territoire, à valoriser les savoir-faire de ses habitants et les activités économiques, culturelles, associatives et tout ce qui dessine au jour le jour la personnalité d'un espace et de ses habitants. Elle joue là son rôle de service public.

La communication vise aussi à rendre compte des politiques publiques. Rendre lisibles l'institution et la décision. Montrer le sens, l'ambition, les conséquences et les contraintes des choix publics. Elle assure par là une fonction politique, conférée par la loi, dans le sens noble du terme.

« Mais la communication publique territoriale doit surtout chercher à créer le débat public, condition d'un "vivre ensemble" possible. »

Mais la communication publique territoriale doit surtout chercher à créer le débat public, condition d'un « vivre ensemble » possible. Elle doit contribuer à l'expression, à l'échange et à la participation des différents acteurs d'un territoire. Elle doit permettre de renforcer les processus communicationnels des acteurs et

conforter leurs dynamiques relationnelles. La communication territoriale contribue alors à donner du sens à la vie publique et permet à chacun de vivre son rôle de citoyen aux différents échelons territoriaux.

L.C. – **Mais cette volonté de donner du sens aux politiques territoriales n'est-elle pas d'autant plus difficile que les nouveaux territoires porteurs de projets urbains – intercommunalité, pôles métropolitains – restent encore particulièrement peu identifiés ?**

B.D. – L'attachement à un territoire, à son histoire, à ses représentations, à ses caractéristiques propres, le sentiment d'appartenance à une communauté d'intérêt, d'échange, de relations... sont autant d'éléments qui favorisent la communication. Et pourtant la communication sur les nouveaux territoires de vie n'est pas forcément handicapée par cette absence d'attachement et de reconnaissance. Cela peut aussi être un véritable atout. Car les métropoles, les



Forum annuel de la communication publique territoriale (Reims, 2010). Comment répondre aux obligations d'information des collectivités locales ?

Extrait : Logique d'émancipation contre logique d'enracinement

« Regardons la façon dont nous nous déployons collectivement sur le territoire. Au fond, cela donne une espèce de "consommérisme" territorial dans lequel nous allons puiser des ressources, des capacités et des opportunités afin de construire nos itinéraires individuels en traversant les territoires. La logique d'émancipation associée à la logique de mobilité individuelle prime aujourd'hui sur la logique d'enracinement. [...] Cette mobilité au quotidien génère, me semble-t-il, deux conséquences très importantes sur les identités politiques territoriales, telles qu'elles s'étaient construites dans l'héritage républicain.

D'abord cet hédonisme territorial vient bouleverser les savantes hiérarchies qui avaient été construites au fil du temps entre les chefs-lieux de canton, les petites villes, les villes moyennes, les métropoles, etc. Nous ne sommes plus des usagers captifs de la ville de proximité. Et, de fait, nous avons tendance, tout un chacun, à aller chercher, en fonction de nos capacités de mobilité, le meilleur service dans le rayon d'accessibilité qui nous est donné. Le deuxième effet est le bouleversement du périmètre historique de la citoyenneté. En effet, selon l'expression de Jean Viard : "La démocratie locale dans un contexte de mobilité et dans un contexte de diaspora, c'est la démocratie du sommeil." Autrement dit, tendanciellement, votent au suffrage universel direct dans le cadre local ceux qui dorment et non pas ceux qui produisent le territoire. La plupart des territoires vivent évidemment dans cette dissociation complète, entre ceux qui disposent de la citoyenneté urbaine et ceux qui sont effectivement les producteurs de la ville : ceux qui y consomment, ceux qui y travaillent, les touristes, etc. [...]

Paradoxalement, compte tenu de cette fonction hôtelière, de ces pérégrinations, de cette structure diasporique, le local est plus mondialisé que le national. Le local est devenu mondialisé, non pas au sens où il serait traversé par des influences mondiales, mais au sens où son périmètre à lui ne constitue plus une entité autonome, homogène et, évidemment, close sur elle-même. La logique d'émancipation l'a emporté sur la logique d'enracinement. »

Philippe Estèbe, professeur à l'IEP de Paris, directeur de l'Institut de hautes études de développement et d'aménagement en Europe. Extrait de la conférence donnée lors des premières Rencontres de la communication intercommunale organisées par le réseau Cap'Com, le jeudi 31 mars 2011 à Évry.



Rencontres dans le cadre du cycle prospective Adeus intitulé « mise en regard de la démarche Datar : Territoires 2040 et réalité locale », strasbourg, 15 février 2011.

territoires de développement, ne se vivent pas comme des territoires fermés sur lesquels règne une institution. Ce sont des « territoires d'hospitalité », pour reprendre un terme récemment avancé par Philippe Estèbe⁽¹⁾. Ce sont des territoires qui se construisent sur des alliances, autour d'échanges, à partir de visions communes. Ce sont des territoires qui s'adressent autant aux habitants – ceux qui y habitent – qu'aux usagers du territoire, ceux qui y travaillent, ceux qui le traversent, qui utilisent ses équipements publics... La communication y est donc différente. Territoires de projets, c'est sur ceux-ci qu'il faut communiquer, qu'il faut asseoir la communication. Il ne s'agit plus alors de questions d'identité, mais de vivre ensemble, de partage d'un projet commun, d'une vision commune de l'avenir.

L.C. – Dans ce cadre, quel peut être l'apport de la communication à la gouvernance d'un territoire ?

B.D. – Gouverner un territoire impose une relation autour d'un projet entre acteurs et usagers. Ce lien nécessite au moins trois impératifs que je résumerai en trois mots : compréhension, confiance, concertation.

Compréhension. Comment rendre compréhensibles les choix publics ? Ce n'est pas simplement informer, c'est d'abord intéresser, savoir s'adresser à la diversité des publics, susciter un

intérêt pour des questions complexes. Ce n'est pas simplement rendre compte, c'est rendre l'information accessible et assimilable. C'est là le métier du communicant public que de connaître les règles et les outils permettant de rendre l'information compréhensible.

« Territoires de projets, c'est sur ceux-ci qu'il faut asseoir [...] la communication. Il ne s'agit plus alors de questions d'identité, mais de vivre ensemble, de partage d'un projet commun, d'une vision commune de l'avenir. »

Confiance. Comment favoriser le climat de confiance indispensable à l'échange ? Ce n'est pas un moindre défi en cette période où la confiance dans la politique, dans les élus, mais aussi dans les médias,

n'a jamais été aussi faible. La confiance nécessite le respect de certains principes de communication. La transparence, d'autant plus demandée que les questions sont techniques ou scientifiques. La permanence, qui conduit à percevoir la communication comme un processus dans la durée. L'honnêteté, qui impose le respect d'une déontologie propre au métier des communicants publics.

Concertation. Comment produire la concertation pour coproduire le territoire, notamment en lien avec les structures d'ingénierie ? Cela impose une vision ouverte de la communication qui doit viser autre chose que de convaincre, qui doit se résumer à autre chose que déverser l'information. Une vision où la finalité

(1) Premières rencontres intercommunalité et communication, Cap'Com, 30-31 mars 2011, Évry. Les actes de ces journées seront prochainement disponibles sur les sites Internet de Cap'Com et de l'IAU idF.



Communiquer à partir d'une information technique : un savoir-faire et un enjeu, qui participe de la gouvernance des territoires.

de la communication est bien la production urbaine partagée. Celle-ci se construit par des méthodes, avec des calendriers, autour d'actions qui nécessitent des moyens. Elle impose aussi une approche pluridisciplinaire portée par les responsables des projets, les urbanistes, les techniciens, les acteurs de la médiation... et par les communicants.

L.C. – Y a-t-il des règles à respecter pour conduire une communication autour d'une politique urbaine ?

B.D. – Sans parler de règles, je pense qu'il faut surtout être convaincu que la communication peut apporter beaucoup à la gouvernance d'un projet ou d'un territoire : « La compréhension et l'acceptation de l'évolution urbaine passe par la communication », indiquait récemment Vincent Feltesse, le président de la Fédération nationale des agences d'urbanisme. C'est d'autant plus vrai que les Français sont en attente d'informations sur la conduite des politiques publiques. Le dernier baromètre de la communication locale CSA-Epiceum-Cap'Com⁽²⁾ de mars 2011 confirme cette forte attente. Par exemple, 90 % des Français affirment qu'il est important que leur maire communique à mi-mandat sur l'état d'avancement de ses engagements. Il faut aussi être persuadé que l'apport d'usage des citoyens représente une véritable valeur que ce soit autour d'un projet concret d'amé-

nagement ou que ce soit dans le cadre d'une grande politique urbaine territoriale. L'urbanisme, le cadre de vie, le logement, l'aménagement, les transports, le développement durable sont des sujets qui intéressent les Français si l'on sait s'adresser à eux avec considération, sans techniciser inutilement les débats, en consacrant le temps et les moyens à cette concertation. Comme le disait Jean-François Lanneluc, alors directeur de la communication de Strasbourg, « la communication est légitime, car c'est un investissement productif ».

Propos recueillis par Frédéric Theulé

Références bibliographiques

- DELJARRIE Bernard et MÉGARD Dominique, *La Communication des collectivités locales*, Paris, L.G.D.J., 2009.
- GUILLEMOT Corinne et THEULÉ Frédéric, « La communication publique, levier de la démocratie intercommunale? », *Note rapide*, n° 539, IAU îdF, mars 2011 (www.iau-idf.fr/nos-publications/note-rapide.html).
- HABIB Laurent, *La Communication transformative*, Paris, PUF, 2010.
- PARNAIX Agnès, ZUGETTA Isabelle, « Quelles perspectives pour l'intercommunalité francilienne en Île-de-France? », *Note rapide*, n° 527, novembre 2010.
- WOLTON Dominique, *Penser la communication*, Paris, Flammarion, 1997.
- ZEMOR Pierre, *La Communication publique*, Paris, PUF, 2008.

(2) Étude disponible sur simple demande à l'adresse suivante : cletellier@epiceum.com. Résumé consultable sur Internet : www.collectivites-territoires.laposte.fr/posteo/root/bank_mm/pdf/espace_collectivites_et_associations/barometre_4pages.pdf

Martin Vanier
Université de Grenoble
Vincent Fouchier⁽¹⁾
IAU île-de-France

S'adapter ou s'attaquer à la complexité ?



La gouvernance francilienne est peut-être, plus que dans d'autres métropoles, touchée par l'enchevêtrement des lieux et des processus décisionnels. Quelle est l'origine de cette complexité ? Et surtout, comment la dépasser ? En s'y adaptant ou en tentant d'y remédier à la racine ?

Cet article fait l'objet d'un dialogue sur la gouvernance francilienne entre deux points de vue, éclairés par des expériences singulières : celle de Martin Vanier, professeur à l'université de Grenoble (père de la notion d'interterritorialité) et celle de Vincent Fouchier, directeur général adjoint de l'IAU îdF.

Vous avez, l'un et l'autre, une expérience spécifique sur la gouvernance. Quelles leçons tirez-vous des cas pratiques que vous pouvez connaître en France ?

Martin Vanier – On n'est qu'au début d'une nouvelle ère institutionnelle qui voit les diverses formes de gouvernements locaux s'adapter progressivement à un monde d'acteurs multiples et sortir de la culture de la toute-puissance de chacun. Mais cela s'avère lent parce qu'avec la décentralisation, qui a eu lieu dans toute l'Europe, ces pouvoirs locaux se sont d'abord construits par mimétisme avec le pouvoir central qui leur transférait leurs compétences. Il y a eu une sorte d'adoption à toutes les échelles du principe de pseudo-souveraineté pour se construire politiquement, et ce, au moment où il aurait fallu, au contraire, organiser son dépassement car la décentralisation implique cette coordination des échelles de pouvoir. En France, cette « présidentialisation du local », et ces injonctions contradictoires (« prenez le pouvoir local », « partagez le pouvoir local ») sont sans doute plus difficiles à vivre que dans des pays à tradition fédérale. À cela s'ajoutent le citoyen-habitant-usager

qui ne veut plus être un « administré », et un nouveau capitalisme urbain qui offre ses produits et ses compétences dans le champ des services collectifs urbains. Alors oui, on est face à la complexité de la gouvernance, parce qu'il s'agit de gouverner la complexité ! Et je ne vois pas de modèles qui émergent, seulement des chemins historiques, propres à chaque contexte.

Vincent Fouchier – Une autre hypothèse serait de s'attaquer à la complexité pour la résoudre en partie. À force de vouloir s'y adapter, on ne fait qu'ajouter à la complexité. On pourrait souhaiter que nos métropoles bénéficient d'un cadre institutionnel plus clair et mieux affirmé : j'exprime maintenant cette conviction, forgée progressivement, après avoir longtemps plaidé pour des scénarios plus « informels ». On ne peut pas en effet se réjouir de la « complexitude » de la gouvernance et l'ériger en modèle d'avenir. Elle conduit à rendre le processus décisionnel confus, oblige à retenir le plus petit dénominateur commun et donc, ne permet pas un projet métropolitain ambitieux et lisible pour le citoyen. Dans le cas francilien, le débat autour du schéma directeur (Sdrif) et du Grand Paris montre que plusieurs acteurs sont légitimes à revendiquer l'intérêt général et à porter un projet pour la métropole, chacun pouvant bloquer ou freiner l'autre.

(1) Martin Vanier est professeur en géographie et aménagement à l'université de Grenoble et Vincent Fouchier est directeur du département planification et aménagement durables de l'IAU îdF.

Dans le cas des métropoles en province, la coopération souple, incitée par l'appel à coopération lancé par la Datar⁽²⁾, a parfaitement joué son rôle de stimulation de la prise de conscience des enjeux à échelle large, dépassant de beaucoup les périmètres des communautés d'agglomération ou communautés urbaines. Mais dès lors qu'il s'agit de choisir entre diverses options stratégiques, de prioriser ou de financer, ces coopérations peu institutionnelles montrent leur limite.

Quelles sont les singularités de la métropole francilienne dans ce contexte ?

Martin Vanier – Au regard d'autres territoires en France, il est clair qu'on est dans une situation unique, dont chacun mesure bien les spécificités. En comparant avec d'autres grandes régions urbaines, on se rassure. Mais la métropole francilienne c'est la complexité classique d'une grande région urbaine, plus la présence et le poids écrasant d'un État central qui existe physiquement et socialement par sa capitale. Certes, il y a d'autres situations comparables dans le monde, dont la plus proche est Londres, mais guère avec une telle intensité de rivalité au sein de la capitale entre le central et le territorial, et avec un tel écart de situation avec le reste du pays.

Vincent Fouchier – C'est vrai, la place de l'État dans l'aménagement régional est ce qui distingue le plus l'Île-de-France des autres régions françaises. Le millefeuille institutionnel n'est quant à lui pas spécifique à l'Île-de-France. Mais avoir 1281 maires et 8 départements dans la région capitale n'aide pas à faciliter la cohérence de l'ensemble des décisions ; la métropole risque de se construire par l'addition non régulée de projets parfois contradictoires. La décentralisation n'a pas conféré au conseil régional un rôle suffisamment fort et transversal pour répondre à cet enjeu. La présence d'élus franciliens de « dimension nationale » (par exemple, trois ministres également conseillers régionaux étaient présents dans l'hémicycle le jour de l'adoption du projet de Sdrif) est vraisemblablement une autre singularité à relever. . .

Il y a peu d'exemples à l'étranger dont on pourrait directement s'inspirer. Même le Grand Londres a des limites qu'il ne faut pas mésestimer : son périmètre est relativement modeste. Le pouvoir du maire du Grand Londres ne couvre pas tous les enjeux métropolitains, le recours à la sphère privée (partenariats public-privé) pose de sérieuses difficultés pour le logement et pour les transports notamment, l'ingénierie métropolitaine étant fragmentée entre plusieurs agences « thématiques » . . .

(2) Délégation interministérielle à l'aménagement et à l'attractivité régionale.

Y a-t-il une bonne échelle de la gouvernance francilienne et comment percevez-vous le débat entre ceux qui prônent l'échelle de la région (voire plus grande) et ceux qui prônent une échelle plus concentrée sur le cœur d'agglomération ?

Martin Vanier – S'il y avait une « bonne échelle », on n'aurait pas besoin de parler de gouvernance. Il s'agirait d'investir cette « bonne échelle » d'une capacité d'action proprement gouvernementale, un vrai gouvernement territorial fort et unique. Au passage, si cela était possible en Île-de-France, alors ce le serait davantage encore dans tout le reste du pays. Quel monde merveilleux que celui où la complexité deviendrait simple ! La plupart des observateurs ne cessent de le répéter depuis plus de vingt ans : il n'y a pas de bonne échelle, en tout cas pas indépendamment du problème concret qui est posé, et du système d'acteurs multiples qu'il désigne. Et dans une grande région urbaine comme la région parisienne il y a beaucoup de problèmes concrets, donc beaucoup de systèmes d'acteurs. La Région a sa pertinence pour en mobiliser certains. Au nom de la « zone dense », on peut et doit en saisir d'autres. Et le débat ne se résume pas et de loin à ces deux « enveloppes ». Mais tant qu'on voudra à tout prix éliminer la réalité multiscalaire, on sera en échec pour organiser une gouvernance de la complexité.

Vincent Fouchier – Je ne partage pas ce point de vue. L'échelle administrative de la région, à quelques détails près, couvre bien la plupart des grands enjeux fonctionnels de la métropole francilienne ; c'est une chance que d'autres métropoles n'ont pas. Il manque en revanche trois choses : un lien plus organique entre le régional et le local (qu'il faut lui-même reconfigurer par exemple avec des intercommunalités plus larges et intégrées), un renforcement de l'échelon régional, et une organisa-

La gouvernance s'inscrit dans les stratégies de développement et implique la coopération de multiples systèmes d'acteurs.



tion plus systémique de l'interrégional (mais qui ne nécessite pas une institutionnalisation). En matière d'ingénierie, on peut s'affranchir partiellement des limites administratives, comme le montrent régulièrement les agences d'urbanisme (encore faut-il trouver les financeurs pour ces missions) ; mais les ingénieries butent ensuite sur la prise de décision.

Pour vous, l'État doit-il avoir un rôle spécifique en Île-de-France ?

Martin Vanier – Personne ne peut intelligemment le contester : mais quel rôle ? En Île-de-France plus que nulle part ailleurs, l'État est dans une formidable ambiguïté. Il joue ses stratégies et intérêts propres, par exemple en tant que propriétaire immobilier et foncier, et ce à travers tous ses ministères, administrations centrales, etc. Par ailleurs il prétend se situer au-dessus de la mêlée des collectivités locales et imposer encore de grands gestes organisateurs. Alors ? Partenaire ou arbitre ? Il y a de nombreux « États » dans ce qu'on appelle par convenance l'État, et il serait en effet bien nécessaire de préciser les spécificités des différents acteurs qui constituent cette strate. Ce qui arrive à l'État, en Île-de-France et ailleurs, c'est que la décentralisation le met en situation d'être un acteur territorial parmi d'autres, avec ses compétences imbriquées dans celles des autres, ses financements croisés, ses maîtrises d'ouvrage combinées, etc. Et comme par ailleurs il doit pouvoir affirmer une autorité d'intérêt national, le jeu devient gênant avec les collectivités. La décentralisation n'a pas fini de réinterroger les fonctions concrètes de l'État.

Vincent Fouchier – Peu de temps après avoir modifié la Constitution, dans son article premier, pour mieux affirmer l'organisation décentralisée de la République (2008), la loi Grand Paris (2010) donnait à nouveau le pouvoir à l'État pour certaines prérogatives importantes pour l'aménagement du territoire francilien. Cette recentralisation a pu faire dire à certains chercheurs, comme Christian Lefèvre, que l'Île-de-France connaissait une période « postcoloniale ». Ce retour de l'État relève sans doute d'un double mouvement : politique (lutte pour la conquête de l'assemblée régionale) et technique (d'une élite de la haute fonction publique d'État qui n'a pas réellement accepté le fait de céder le pouvoir sur les grands choix stratégiques du développement francilien).

Que l'action de l'État soit légitimée parce que l'Île-de-France est la région capitale et que certains enjeux sont nationaux, ce n'est pas contestable. Mais faut-il pour autant que l'État reprenne la main sur les principaux domaines liés à l'aménagement du territoire régional et intervienne finement dans les projets locaux ?

Comment garantir une certaine forme de cohérence dans le développement métropolitain francilien, lorsque plusieurs grands acteurs revendiquent la responsabilité des grands choix ?

Martin Vanier – Cette question contient l'im-passe dans son intitulé dès lors que des acteurs se considèrent « grands » (et cela vient très vite !) et revendiquent la responsabilité de leurs « grands » choix. Cela signifie qu'ils ne sont pas décidés à les négocier avec d'autres, mais pensent devoir les imposer à tous, au nom de la cohérence bien-sûr. Ainsi, tous ceux qui travaillent en collectivités territoriales (y compris l'État), ou qui contribuent de l'extérieur à ce travail, peuvent témoigner de cette « démocratie technique du grand choix », que chaque collectivité est persuadée d'avoir forgé dans l'intérêt du bien public. Le bien public : quelle adresse ? En France, on reste dans le mythe du décret de cohérence, il y a même un document cadre pour cela. Mais dans un monde décentralisé, il n'y a plus une cohérence de tutelle, il y a autant de cohérences que d'acteurs collectifs organisés. Ce qui ne signifie pas qu'il faille renoncer à la cohérence, mais la travailler dans la négociation de tous les actes producteurs de territoires et de services les faisant vivre. Et nous revenons au point de départ : le partage de la décision et la coproduction des actes. Un document cadre est forcément nécessaire pour établir une référence commune. Mais tout commence après lui, dans la chaîne concrète entre acteurs, grands et petits. J'enfonce une porte ouverte avec cet éloge de la coopération, mais en même temps il faut reconnaître que la décentralisation n'a encore proposé que très peu de cadres crédibles pour « partager la responsabilité des grands choix ». Pour l'instant, chacun est encore très soucieux de revendiquer les siens. Il faudra bien en venir un jour à tout ce qui organise le fonctionnement du système interterritorial, et non pas uniquement renforcer, réforme après réforme, telle ou telle composante du système qui, quelle que soit sa puissance, ne peut plus grand chose seule, surtout pour la cohérence de l'ensemble.

Vincent Fouchier – De nombreux outils ou des manières de contourner la complexité de la gouvernance ont été inventés et, c'est vrai, on pourrait s'en accommoder. Je pense par exemple à la contractualisation, au conventionnement, aux plateformes partenariales, aux appels à projets ou à initiatives, aux financements croisés, aux « inter-Scot », etc. Ces outils ont une certaine efficacité mais ils ont aussi des limites fondamentales : la recherche d'un compromis permanent pour éviter qu'un des acteurs ne bloque les autres, la durée de la négociation entre les parties prenantes, la dilution de la responsabilité, la



Une gouvernance multinationale à réguler ?

multiplication de relations bilatérales entre strates, rendant peu évident le respect d'une ligne de conduite collective et le manque de lisibilité de la prise de décision pour le citoyen-électeur-contribuable.

Pensez-vous qu'une réforme de la gouvernance francilienne soit nécessaire ?

Vincent Fouchier – À l'évidence, le statu quo d'une part et l'auto-organisation d'autre part ne suffisent pas à faire évoluer le système. Le droit français n'aime pas la notion de tutelle d'une collectivité sur une autre. C'est peut-être un verrou que l'on gagnerait à lever pour l'Île-de-France, en confiant à la Région une capacité réelle à faire respecter les principaux choix d'avenir nécessitant une cohérence d'ensemble. Une « tutelle » de ce genre pourrait être encadrée, y compris d'ailleurs par l'État, avec la définition d'un intérêt métropolitain. Il a été possible de définir un intérêt communautaire dans les intercommunalités, pourquoi ne serait-il pas possible de le faire pour l'échelle métropolitaine ? La condition d'une « tutelle » de ce type pourrait reposer sur des modalités de concertation renouvelées.

L'objectif central d'une réforme devrait être guidé par la perspective du citoyen : comment peut-il s'y retrouver ? Fondamentalement, le citoyen vote et paie des impôts : le processus décisionnel francilien lui offre-t-il une réponse adéquate en termes d'efficacité et sait-il qui est responsable ? Et de quoi ? Les récents débats sur le réseau de transport du Grand Paris ont été, à ce titre, illustratifs de la multiplicité des lieux de légitimité métropolitaine (État, Région, Paris Métropole, Atelier international du Grand Paris, Société du Grand Paris, Syndicat des transports d'Île-de-France, etc., avec des représentations des uns et des autres, croisées entre ces différentes « institutions »)...

À terme, ne faut-il pas imaginer une gouvernance mixte : État-Région-représentation des collectivités infrarégionales ? La loi Paris-Lyon-Marseille (1982) gagnerait à être refondue pour répondre à l'évolution du contexte. Pour l'Île-de-France, cette loi n'avait géré que Paris intra-

muros (cf. maires d'arrondissements). Il est temps de changer d'échelle et, pourquoi pas, de couvrir la région d'arrondissements métropolitains (à l'échelle des intercommunalités étendues) et de conforter le conseil régional en lui donnant de réels pouvoirs décisionnels ? Il reste enfin à mieux border l'intervention de l'État, en distinguant ce qui relève de l'intérêt national et de l'intérêt métropolitain.

Martin Vanier – Oui, une réforme est inévitable, et cela vaut aussi pour le reste du pays. Seulement si l'on en attend par là une énième proposition de modification de l'architecture territoriale, fusionnant par-ci, englobant par-là, comme s'il ne s'agissait que de recoller des morceaux et de « monter en échelle », alors on n'avancera guère. Ce qui manque dans le système interterritorial, ce ne sont pas des pièces dans le Meccano, ce sont des règles, des normes, je dirais même des routines, pour le faire fonctionner. Tout ce qui prétend s'exercer au nom de la puissance autonome d'une des composantes du système le bloque imparablement. Par exemple, la toute-puissance des communes sur leur document d'urbanisme est un non-sens pour l'urbanisme et l'aménagement des territoires. D'autant plus qu'à Marne-la-Coquette (Hauts-de-Seine, 170 habitants), à Gambaiseuil (Yvelines, 63 habitants) ou à Charmont (Val-d'Oise, 30 habitants), la dite toute-puissance n'est pas tout à fait la même qu'à Boulogne, Versailles ou Argenteuil. Il ne s'agit pas pour autant de supprimer les communes, ou de les dessaisir de cette compétence pour la transférer à un niveau qui l'accaparerait à son tour. Il s'agit d'organiser un partage de compétences, des règles de négociation, et des procédures d'arbitrage en cas de blocage, pour un champ d'action éminemment multinationale. Et là, oui, nous avons besoin d'une réforme de la gouvernance pour en finir avec les comportements qui grippent, ou nient la réalité interterritoriale, une réforme qui doit valoir pour tous les niveaux appelés à agir en commun, y compris au niveau de l'État, qui serait par ailleurs en charge de faire respecter les nouvelles règles du « travailler ensemble ».

Références bibliographiques

- FOUCHIER Vincent, « Le Sdrif, illustration d'une décentralisation inachevée ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 73, mai 2007, p.41-48.
- LEFÈVRE Christian, « Le système de gouvernance de l'Île-de-France : entre décentralisation et globalisation », Paris, rapport pour la Caisse des dépôts et consignations, 2009, 59 p.
- VANIER Martin, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 2010, 186 p.
- « Stratégies métropolitaines », *Les Cahiers de l'IAU idF*, n° 151, juin 2009, 88 p.
- OCDE, « Villes et compétitivité », Paris, OCDE, 2007, 144 p.

Le Sdrif, un projet majeur pour l'Île-de-France 2030

Alain Amédéo⁽¹⁾
Conseil régional
d'Île-de-France



Dialoguer. Fédérer. Aménager.
C'est avec ces objectifs que la Région Île-de-France a conduit un projet majeur, le Sdrif. La co-construction des politiques d'aménagement s'étend d'ailleurs à l'ensemble de ses dispositifs contractuels, le but à long terme étant d'œuvrer pour un territoire durable. Avec la mise en révision du Sdrif, la Région souhaite sortir de la confusion pour travailler à la cohérence territoriale du projet et appelle de ses vœux une gouvernance apaisée.

A lors que les défis pour l'Île-de-France deviennent de plus en plus criants en termes de cohésion, d'égalité sociale et territoriale, d'anticipation des mutations climatiques et énergétiques, de préservation et de valorisation de ressources naturelles, de développement économique dynamique confortant son rayonnement mondial..., la question de la gouvernance francilienne, pourtant centrale, s'est encore davantage complexifiée avec la loi du Grand Paris. Elle demeure la question en jachère qu'il nous reste avant tout à résoudre. Il en va de la cohérence et de la vision d'ensemble de l'espace francilien qui, sans cela, ne peuvent être maîtrisées.

L'enjeu est de répondre à la question d'une gouvernance à même de réguler le fonctionnement métropolitain, dans une vision à long terme pour la construction d'un territoire durable. Même si des prémices de gouvernance existent, elles doivent encore être concrétisées. La Région, pour sa part, s'y attèle déjà largement du fait de son échelle territoriale et de par ses compétences et son expérience sur l'ensemble du territoire francilien.

Gouvernance régionale et vision partagée

La Région s'est employée à cet exercice de construction d'une vision partagée du territoire lors de l'élaboration du schéma directeur. Celui-ci, approuvé en 2008 par le conseil régional, reconnu par le Parlement en juin 2011, aura nécessité plus de quatre ans de concertation

institutionnelle, experte et citoyenne, démontrant ainsi sa capacité à élaborer un processus partagé de définition d'un projet métropolitain sur le long terme.

D'autres exemples, puisés dans le domaine de l'aménagement du territoire, viennent conforter la légitimité de la Région dans son rôle moteur de mise en place d'une gouvernance régionale à visée de développement durable. La Région s'engage par exemple dans le cadre de politiques contractuelles avec les collectivités territoriales franciliennes, qu'elles soient en cœur d'agglomération ou dans l'espace rural, dans la mise en œuvre du Grand Projet 3⁽²⁾, des parcs naturels régionaux, avec l'appel à projet pour de Nouveaux quartiers urbains, quartiers innovants au service d'une forme urbaine de qualité, d'une ville renouvelée.

La Région se révèle ainsi, dans nombre de projets, en tant que facilitatrice, organisatrice, coordinatrice, contributrice d'une gouvernance partagée avec les territoires. À travers la multiplicité de ces politiques, la Région démontre qu'au côté des collectivités, elle est un acteur incontournable du territoire francilien.

Cette présence se traduit fréquemment par une contractualisation d'un projet territorial, résultant d'une dynamique de co-construction des politiques d'aménagement. Le travail avec les

(1) Alain Amédéo est vice-Président du conseil régional d'Île-de-France en charge de l'aménagement du territoire, de la coopération interrégionale et des contrats ruraux.

(2) Grand projet 3, financement dans le cadre du contrat de projet.

collectivités y est toujours conduit avec la préoccupation d'améliorer la qualité des projets en termes de cohérence territoriale, de complémentarité entre projets, de qualité quant à leur réalisation, de vision à long terme tourné vers le développement d'un territoire durable.

Sont ainsi mises en place autour des territoires considérés comme stratégiques pour l'équilibre du territoire francilien par le schéma directeur, des contractualisations avec les collectivités territoriales. Ces contractualisations s'articulent autour d'un projet territorial en interface du local et de l'échelle régionale. Elles s'accompagnent concrètement de financements pour de grands équipements structurants : sportifs, culturels, de formation, ou en appui au développement économique, à la valorisation des ressources naturelles ou du patrimoine. Le but est bien de bâtir une ville dans toutes ses dimensions, avec pour priorité de répondre à la crise du logement, logements construits à proximité de réseaux de transports collectifs, d'équipements, de services, avec des activités économiques répondant aux besoins des Franciliens et contribuant à une qualité de vie de proximité renforcée. Le conseil régional offre dans ce type de projet, une capacité d'action aux collectivités et de transformation des territoires.

Une gouvernance souple

C'est encore le travail mené de concert avec les parcs naturels régionaux, outil d'aménagement essentiel pour les territoires ruraux franciliens que finance la Région afin de répondre à la pression urbaine, au maintien de l'agriculture et à l'amélioration des conditions d'exercice, à la construction avec l'ensemble des acteurs du développement de nouvelles filières économiques comme celles liées à l'écoconstruction, au maraîchage, au développement d'un tourisme responsable, à la mise en valeur du patrimoine culturel et naturel. La Région se fait ainsi facilitatrice de ce type de projets de par son écoute, son expertise et sa capacité en termes d'ingénierie urbaine avec l'appui notamment de l'IAU îdF, de par ses financements, sa vision stratégique, son implication à construire un territoire durable. La Région contribue à construire des projets innovants avec les élus locaux et les acteurs du territoire, en recherchant le dialogue, l'approfondissement des enjeux. Ceux-ci sont souvent en périphérie de l'agglomération mais au centre des enjeux ville/nature, urbanisation/espaces ouverts, conservation/innovation, au cœur enfin, pour certains d'entre eux, des dialogues avec les autres régions du Bassin parisien. À travers les parcs naturels régionaux, la Région

apporte ainsi une capacité d'ingénierie pour des communes qui en ont rarement les moyens, elle propose une gouvernance souple, à même de répondre aux spécificités des territoires ruraux sans tourner le dos au reste de l'espace régional.

Ces exemples illustrent une gouvernance conduite chemin faisant par la Région avec les collectivités territoriales avec des objectifs affichés de justice sociale, de protection et de mise en valeur de l'environnement, de défense du service public, de développement économique. La Région s'efforce ainsi de donner l'impulsion et d'apporter son soutien aux projets, en ayant la volonté d'en assurer la cohérence, par une prise en compte de la diversité des territoires dans un ensemble au destin commun... La cohérence est l'un des maîtres mots de ce qui est recherché en matière d'aménagement et ne saurait se limiter à une juste apposition de projets, mettant en concurrence les territoires.

Une gouvernance sans tabou

Le devenir francilien s'est cependant largement enrichi ces dernières années avec de nouvelles perspectives, réflexions et projets qui auront émergé, tel le syndicat mixte Paris Métropole, le Grand Paris, l'Atelier international du Grand Paris... Un tel foisonnement doit, plus que jamais, conduire à ce que l'ensemble des acteurs de l'aménagement francilien s'interrogent sans tabou sur la gouvernance, en dépassant les querelles de clocher ou les prérogatives présumées, afin d'agir sur la cohérence d'ensemble d'un projet commun pour les décennies à venir. Les questions de gouvernance et de cohérence restent d'autant plus d'actualité que l'actuel schéma directeur a été en juin 2011, tout à la fois reconnu par la loi, mis parallèlement en révision, avec un maintien du vieux

Terrains agricoles vus de la terrasse Le Nôtre, et au loin les tours de La Défense, Saint-Germain-en-Laye (78).



La Région se révèle dans nombre de projets, en tant que facilitatrice, organisatrice, coordinatrice, contributrice d'une gouvernance partagée avec les territoires.



Sdrif de 1994... Sortir désormais de ces confusions juridiques et de stratégie territoriale paraît indispensable pour la révision du Sdrif qui s'annonce, afin de sécuriser l'ensemble des acteurs de l'aménagement et leurs projets.

Le constat régional sur les questions d'aménagement du territoire reste toujours d'actualité. Une gouvernance de négociation est indispensable pour l'Île-de-France : les modes de gouvernement des territoires doivent évoluer afin de mieux négocier les projets et résoudre les antagonismes d'échelle ; des chefs de file incontestables doivent être désignés de façon collégiale afin de construire et mener à bien les grands projets structurants régionaux ; des organisations radicalement nouvelles doivent être construites, dans lesquelles le débat démocratique, avec l'association de toutes les forces agissant sur le territoire et l'ensemble des citoyens, puisse être le socle assurant l'éclosion d'une métropole désirable.

Car de grands enjeux sont déjà pointés par la Région : il s'agit d'approfondir des thématiques liées à la culture, à la santé, aux crises énergétiques et climatiques, à la lutte contre l'étalement urbain, à la recherche du rééquilibrage territorial, à la conciliation des échelles locales, régionales et interrégionales, ... auxquels s'ajoutent quelques 17 contrats de développement territorial issus de la loi Grand Paris, qui devront pour être utiles à l'aménagement durable de notre territoire, être des « outils » du Sdrif, des déclinaisons concrètes de ses enjeux notamment pour mettre en place une Région sobre, solidaire et créatrice d'emplois.

sent donc plus que jamais afin de doter la Région Île-de-France d'un schéma directeur, fil conducteur de l'aménagement et du dialogue entre les collectivités au service de la qualité de vie des franciliens.

Nous avons quelques mois pour faire naître ce projet de cohérence territorial, à chacun de mesurer ses responsabilités, de tourner le dos « au geste autoritaire » pour sortir des blocages afin de réussir l'Île-de-France 2030 et penser une gouvernance apaisée.

Pour agir, la clarté, la cohérence, la collégialité, la vision stratégique pour le long terme s'impo-



Jean Ber

Interview

Daniel Canepa est préfet de la Région Île-de-France, préfet de Paris depuis 2008. Il est, en outre, président de l'Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur (ACPHFMI), président de l'Association européenne des représentants territoriaux de l'État (AERTE), et délégué interministériel au projet Eurodisney depuis 2009.

L'État en Île-de-France

Les Cahiers – Peut-on parler de singularité francilienne, eu égard au rôle et à la place de l'État en Île-de-France ?

Daniel Canepa – L'Île-de-France est une région singulière à de nombreux titres. Elle tient un rôle central dans le fonctionnement de l'économie nationale. N'oublions pas qu'elle représente 29 % du produit intérieur brut national pour seulement 18 % de la population nationale. Fruit de la géographie et de l'histoire de notre pays, la fonction motrice jouée par la région capitale se traduit également par la présence en Île-de-France de nombreux équipements structurants, notamment de transports avec l'un des premiers systèmes aéroportuaires au monde, mais aussi culturels, sportifs, administratifs, qui répondent à des enjeux nationaux dépassant largement le cadre régional. Les actions d'aménagement, de développement, d'organisation de la région francilienne concernent donc directement l'intérêt de la nation et c'est l'un des rôles fondamentaux de l'État que d'en être le garant. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le président de la République a souhaité que soit initié le projet du Grand Paris, afin que la France continue à bénéficier d'une ville-monde compétitive et innovante capable de rivaliser avec les plus importantes métropoles mondiales.

L'Île-de-France se distingue également par son organisation administrative, caractérisée par la présence d'une commune centrale de 2,2 millions d'habitants et l'absence d'un tissu intercommunal unifié au sein de la zone agglomérée. Adaptée à cette singularité, l'organisation de l'État n'est pas tout à fait la même en Île-de-France que dans le reste du pays. La réorganisation récente des services territoriaux de l'État en est une bonne illustration. Afin d'assurer une meilleure coordination des actions de l'État au sein de la zone agglomérée francilienne, de nouvelles directions déconcentrées spécifiques, régionales et interdépartementales, ont été créées pour rassembler les directions départementales qui existaient jusque là sur le périmètre regroupant Paris et la petite couronne (DRIEA, Drihl, Driaaf, Driee...). À cette fin, les missions de l'État en Île-de-France, déterminées par le législateur, sont sur certains points différentes de celles fixées sur le reste du territoire. Cela est également vrai des collectivités, en particulier en ce qui concerne la Région et la ville de

Paris. En résumé, c'est parce que l'Île-de-France occupe une place singulière au sein de l'organisation et du fonctionnement de la France que l'État se doit d'y jouer un rôle spécifique, et non l'inverse.

L.C. – Depuis les années 1980, l'État s'est employé à mettre en œuvre une politique de décentralisation qui s'accompagne d'un transfert de compétences vers les collectivités territoriales. En Île-de-France, peut-on dire qu'on assiste à un retour de l'État sur la scène de l'aménagement métropolitain ?

D.C. – L'État ne s'est jamais désintéressé de la question de l'aménagement de la région francilienne. Loin d'être contradictoires, la décentralisation, d'un côté, et la création de dispositifs spécifiques au sein desquels l'État joue un rôle, de l'autre, sont les deux faces d'une même dynamique. Alors que de nombreuses compétences, notamment relatives à l'urbanisme et aux transports, ont été transférées aux collectivités, il est nécessaire pour

« L'État s'implique sur les secteurs stratégiques mais ne décide jamais seul. Les collectivités territoriales restent aux commandes des projets qui concernent leur territoire. »

l'État de se mobiliser là où l'intérêt national est en jeu. La logique de cette intervention n'est plus semblable à celle qui prévalait au cours des années 1970. L'État s'implique sur les secteurs stratégiques mais ne décide jamais seul. Les collectivités territoriales restent aux commandes des projets qui concernent leur territoire. En secteur d'opération d'intérêt national par exemple, elles conservent la main sur l'élaboration des documents d'urbanisme et elles sont membres des conseils d'administration des établissements publics qui décident et mettent en œuvre les projets d'aménagement.

Ce qui peut être souligné cependant, c'est la volonté renforcée de l'État d'impulser et d'animer un projet de développement ambitieux de la métropole, du Grand Paris. Cette implication se traduit dans la démarche partenariale des contrats de développement territorial. Elle se matérialise également par la création d'un réseau de transports dudit Grand Paris, élaboré en collaboration étroite avec la Région et les départements, comme en témoigne l'approbation à l'unanimité de l'acte motivé arrêtant le schéma d'ensemble par le conseil de surveillance de la Société du Grand Paris le 26 mai dernier.

L. C. – Comment s'organisent aujourd'hui les relations entre les grands acteurs franciliens (État, Région, départements...)? Et notamment, comment pensez-vous qu'elles vont s'organiser à l'avenir, en particulier au terme de la réforme territoriale?

D. C. – Schématiquement, ces relations fonctionnent selon deux modes. Le premier repose de façon classique sur les missions de contrôle et de suivi de l'État: vérification de la légalité des actes pris, production de «porter à connaissance», formulation d'avis... Le second, plus innovant, s'inscrit dans une logique de projet et de contractualisation. C'est l'esprit du contrat de projet État-Région par exemple. Autour d'un grand projet commun, l'État et les collectivités négocient, échangent, aboutissent à une vision partagée, concluent un accord puis collaborent à sa mise en œuvre. C'est le mode de relations privilégié dans le cadre du Grand Paris, via notamment les contrats de développement territorial dont je souhaite que la Région et les départements puissent être signataires. La réforme territoriale ne modifiera pas cette orientation, bien au contraire. En permettant une simplification et une lisibilité accrue de la répartition des compétences entre collectivités, elle facilitera la définition de projets partagés avec l'État.

L. C. – L'aménagement du territoire francilien nécessite des ressources financières. Dans un contexte de raréfaction des ressources publiques, l'État a-t-il les moyens de ses ambitions? En sus des financements apportés par les collectivités, faut-il faire appel au privé et comment?

D. C. – Le pari fondamental du Grand Paris est qu'il rapportera bien plus qu'il ne coûtera. À chaque euro d'argent public investi en infrastructures de transport, en aménagement, en équipement, correspondra un retour sur investissement nettement supérieur, via le dynamisme des entreprises et la création d'emplois induits par un nouvel environnement fertile, générateur d'innovation et de croissance. C'est l'un des enseignements que nous pouvons tirer du Grand Londres. À moyen terme, il va falloir, certes, investir des sommes très importantes, en particulier pour réaliser le réseau de transport structurant du Grand Paris dont le coût est actuellement estimé à 20,5 milliards d'euros. Le protocole d'accord État-Région du 26 janvier 2011 a rappelé les principales sources de financement qui seront mobilisées:

dotations budgétaires de l'État, des collectivités territoriales, ressources fiscales (taxes annuelles sur les bureaux, taxe spéciale d'équipement...), recours à l'emprunt. Lorsqu'ils s'avèrent pertinents, des partenariats public-privé seront également envisagés, notamment pour la réalisation des gares.

L. C. – Quel regard portez-vous sur les ingénieries métropolitaines? Avec la création de l'AIGP ou de la SGP, n'y a-t-il pas un risque, à terme, de multiplier des structures d'ingénieries métropolitaines répondant à des objectifs similaires?

D. C. – L'Île-de-France constitue un système urbain d'une incroyable complexité face auquel nous avons besoin de matière grise, d'idées, d'inventivité. C'est ce constat qui a amené le président de la République à lancer en 2007 une consultation internationale visant à mandater dix équipes d'architectes pour réfléchir à ce que pourrait être l'avenir du Grand Paris, puis à prolonger la dynamique de ce travail en créant l'Atelier international du Grand Paris fin 2009. C'est ce même constat qui a convaincu le législateur de créer un outil dédié, la Société du Grand Paris, pour assurer la maîtrise d'ouvrage du réseau de transport automatique. Ces nouveaux outils ne se substituent pas aux structures existantes, que sont l'IAU îdF et le Stif. Les missions qui leur sont confiées sont nouvelles, leurs gouvernances et leurs approches des sujets sont différentes. Je crois qu'il faut se réjouir de cette capacité d'ingénierie supplémentaire tout en veillant à la bonne coordination des différentes structures vis-à-vis des projets qu'elles ont en commun. L'État et la Région y veilleront.

Propos recueillis par Florian Soulard

Transports franciliens : il faut reparler de la gouvernance

Alain Meyère⁽¹⁾
IAU île-de-France



En France comme dans la plupart des pays européens, on considère depuis longtemps que les transports collectifs sont un service d'intérêt général et non une activité marchande banale.

Ce n'est qu'en 2004, plus de 20 ans après la loi d'orientation des transports intérieurs (Loti) de 1982, que le secteur francilien des transports a été décentralisé avec le retrait de l'État du Stif⁽²⁾ et le transfert aux départements de la plupart des routes nationales. Une nouvelle étape semblait s'annoncer en 2007 avec la mise en place par le conseil régional d'une commission chargée d'« identifier les finalités et les bénéfices concrets d'éventuels changements institutionnels ou organisationnels pour le cœur de l'agglomération en interrogeant précisément les grandes politiques et les besoins les plus urgents pour les habitants⁽³⁾ ». Présidée par Jean-Paul Planchou, conseiller régional, elle faisait en matière de déplacements deux propositions : déléguer certaines des compétences actuelles du Stif aux départements ou aux intercommunalités dans une logique de meilleure articulation territoriale et les compléter pour en faire une véritable autorité de la mobilité durable, le Sdif⁽⁴⁾. Tout en soulignant les avantages d'une autorité organisatrice unique à l'échelle de l'ensemble régional, la commission Planchou reconnaissait ainsi que le Stif ne pouvait porter seul la cohérence du système et qu'une redistribution des compétences entre les différents acteurs de la mobilité s'imposait pour un fonctionnement plus efficace.

Avec le Grand Paris, l'État a semblé lui aussi se saisir de cette question en dénonçant notamment le fameux « millefeuille institutionnel ». Pourtant, en 2011, après quelques « feuilles » sup-

plémentaires à l'édifice, force est de reconnaître que son intervention n'a fait qu'ajouter à la complexité en créant une situation tout à fait exceptionnelle dans le monde développé où deux lieux de décision différents semblent en charge du même objet : la création d'infrastructures de transport collectif en rocade. Nous ne reviendrons pas sur le projet qui a fait l'objet d'un accord entre l'État et la Région⁽⁵⁾.

Une autorité organisatrice de plein exercice

Dans notre pays comme dans la plupart des pays européens, on considère depuis longtemps que les transports collectifs ne sont pas une activité marchande banale mais un service d'intérêt général. C'est ce qui explique que le concept d'autorité organisatrice trouve sa source dans les montages de concession utilisés lors de la construction des premières lignes de tramway électrique en France à la fin du XIX^e siècle. Ces montages faisaient une distinction claire entre l'institution publique (l'autorité concédante) qui définit le service et l'investisseur (le concessionnaire) qui en assure le financement, la construction et l'exploitation. Pour éviter des conflits d'autorité, le concédant

(1) Alain Meyère est directeur du département Mobilité et Transports à l'IAU idF

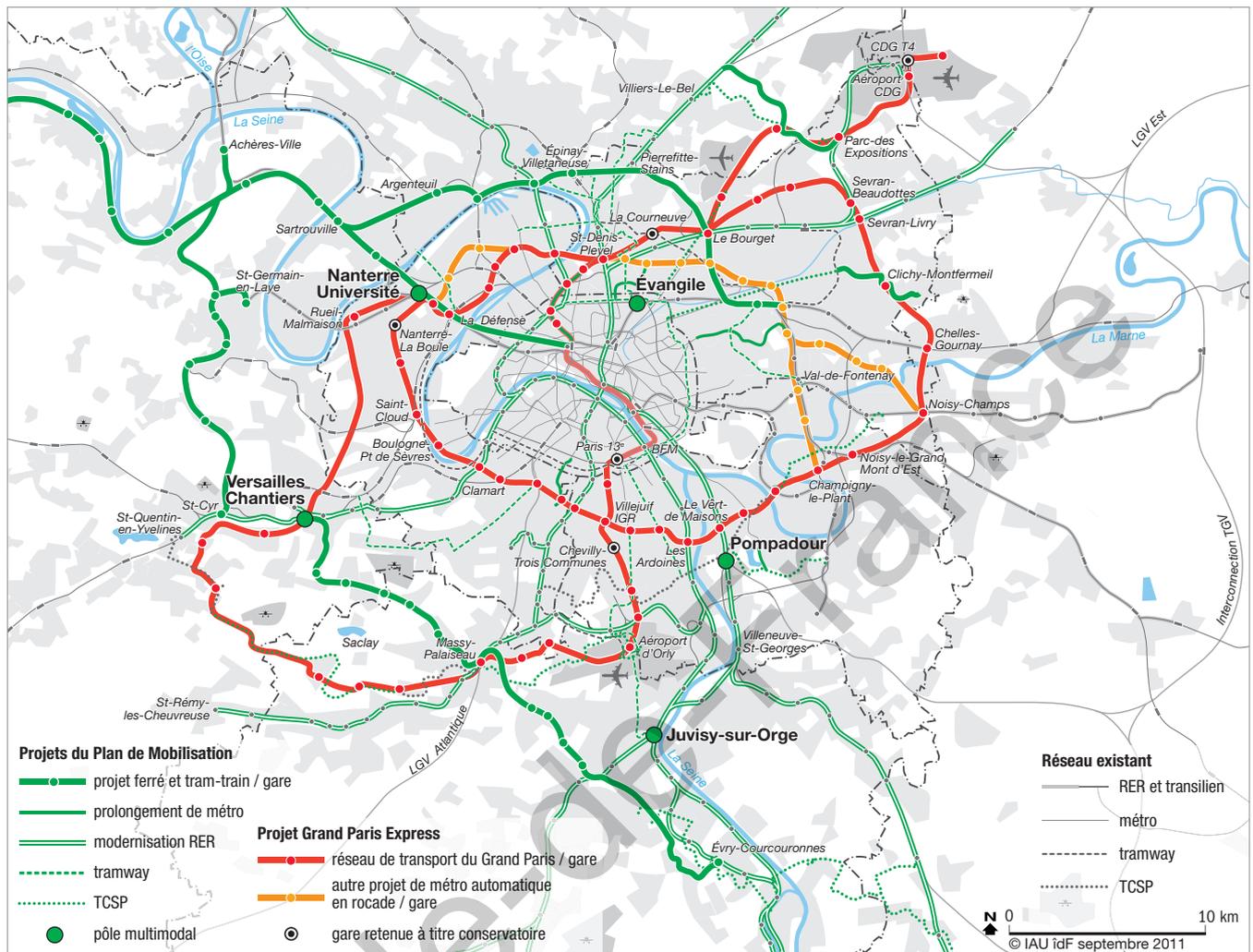
(2) Syndicat des transports d'Île-de-France.

(3) Rapport de la commission : « Scenarii pour la métropole Paris-Île-de-France demain », avril 2008.

(4) Sdif : Syndicat des déplacements d'Île-de-France.

(5) Protocole entre l'État et la Région relatif aux transports publics en Île-de-France, signé le 26 janvier 2011.

Grand Paris Express et Plan de mobilisation pour les transports



disposait dès cette époque d'un monopole sur son territoire de compétence. Cette conception du partage nécessaire des rôles survivra aux évolutions technologiques, à la montée de la motorisation et à la croissance urbaine de la deuxième moitié du xx^e siècle, et trouvera sa consécration avec la Loti du 30 décembre 1982. Elle distingue deux ensembles de fonctions, l'un plutôt politique et touchant au contenu général du service public de transport, et l'autre technique portant sur la mise en œuvre concrète du service, l'un relevant de la conception et de la commande, l'autre de l'exploitation et de l'exécution de cette commande.

Un regard sur la situation de certains de nos voisins européens permet de cerner mieux encore les fonctions essentielles d'une autorité organisatrice décentralisée comme le Stif. En Angleterre, la privatisation, au milieu des années 1980, des sociétés publiques de transport contrôlées auparavant par les élus locaux, a conduit à mettre en place des organismes publics, les Passenger Transport Authorities (PTA), avec pour mission de garantir la fourni-

ture d'un système de transport public qui corresponde aux besoins du territoire⁽⁶⁾. Alors que les services d'autobus doivent être produits sur une base commerciale, les PTA veillent à éviter les exclusions sociales qui pourraient en résulter en subventionnant des tarifs sociaux et en complétant les services commerciaux par des services dits « socialement nécessaires ». Elles sont par ailleurs propriétaires des trams ou des trams-trains dont la construction a été réalisée le plus souvent dans le cadre de partenariats public-privé. Les PTA sont gouvernées par un conseil réunissant des élus désignés par les districts qui les composent.

En février 2009, les PTA anglaises ont été rebaptisées Integrated Transport Authorities (ITA), symbolisant ainsi le rôle accru que la loi est venue leur conférer en 2008 : veiller à la bonne intégration de l'ensemble des services de transport public au sein du territoire. Cette deuxième fonction, plus technique que la précédente

(6) Its duty is to "secure or promote the provision of a system of public transport which meets the needs of the area". Extrait de la présentation de l'autorité organisatrice du West Yorkshire (Leeds).

mais essentielle pour les voyageurs, avait présidé dès le milieu des années 1970 à la création en Allemagne des Verkehrsverbund, (Communautés de Transport), premières versions des autorités organisatrices dans ce pays. Il n'était pas nécessaire à cette époque de distinguer clairement autorités publiques et entreprises exploitantes dans la mesure où les transporteurs allemands étaient des entreprises publiques dotées d'un conseil d'administration dominé par les collectivités publiques. Pour autant, les Allemands avaient ressenti la nécessité de mieux coordonner les différents services de transport qui pouvaient coexister sur le territoire d'une même agglomération – harmonisation des horaires et des correspondances, intégration tarifaire, information du public – et avaient été conduits à créer à cet effet, à Hambourg, puis à Munich et enfin dans la plupart des grandes villes allemandes, des organes techniques de coordination regroupant les différents exploitants. Ce n'est que plus tard, vers la fin des années 1990 et pour préparer les évolutions résultant des règlements européens⁽⁷⁾ en préparation dans ces années-là, que les élus sont venus renforcer leur présence au sein des Verkehrsverbund.

Les débats publics ont clairement montré à quel point le Grand Paris Express sera tributaire de la façon dont les rabattements en transports collectifs ou en voiture seront organisés, et de la qualité des correspondances avec les lignes de métro et de chemin de fer. Ceci nécessitera un dialogue technique approfondi entre ceux qui auront en charge la construction de l'infrastructure et ceux qui sont responsables de l'ensemble des réseaux régionaux. Tout cela dans le respect des compétences de chaque institution, occasion unique de mieux partager les enjeux, d'affiner le projet, et ensemble, d'améliorer les solutions proposées. La meilleure façon d'y parvenir n'est-elle pas une délibération du conseil du Stif portant tout à la fois sur le tronçon du Grand Paris Express examiné et sur les mesures et services de complément qui doivent l'accompagner, tant il est évident que l'un ne peut aller sans l'autre ni s'imposer sans discussion ?

Parce qu'ils représentent les territoires et les populations au service desquels les projets de transport sont conçus, les élus qui siègent au conseil du Stif décentralisé sont naturellement et institutionnellement les premiers garants du succès du Grand Paris Express, ceux qui, au plus près du terrain, sauront proposer les adaptations et les améliorations nécessitées par chaque situation spécifique. Ils seront ainsi pleinement dans leur rôle de définition du service public de transport.

Maître d'ouvrage et autorité organisatrice : deux rôles très différents

Dans le protocole entre l'État et la Région, ces derniers se sont engagés « à trouver les moyens d'un partage de la maîtrise d'ouvrage des projets ». Le Stif sera maître d'ouvrage d'un des arcs de métro de rocade, celui qui reliera Noisy-Champs à Nanterre en passant par Saint-Denis. Ce serait une bonne chose car cela l'amènera à se confronter concrètement aux questions techniques posées par le projet et aiguïsera son regard face aux dossiers que la Société du Grand Paris (SGP)⁽⁸⁾ pourra lui présenter. C'est pour être en situation de contester certains choix techniques ou d'en éclairer plus complètement les conséquences que le Stif avait décidé d'exercer pleinement la maîtrise d'ouvrage de certains tramways. S'agissant d'un investissement de l'ampleur de celui du Grand Paris Express, cette posture stratégique est encore plus justifiée et bénéficiera à l'ensemble des Franciliens, voyageurs et contribuables, mais elle ne renforce pas pour autant son rôle d'autorité organisatrice.

On peut en effet être autorité organisatrice sans avoir la capacité de maîtrise d'ouvrage, on peut avoir cette capacité sans être en droit de l'exercer systématiquement, et on peut avoir le droit de l'exercer et choisir de la déléguer. Pendant 45 ans, le Stif a été autorité organisatrice sans avoir la possibilité d'assurer lui-même la réalisation d'infrastructures ou d'équipements destinés au transport de voyageurs et ce n'est que récemment, au moment de sa décentralisation en 2004, qu'il s'est vu doté de cette capacité, ce qui, comme l'indiquait à l'époque le rapport de la commission des lois du Sénat, « complètera utilement ses compétences en matière d'organisation des transports ». Afin d'éviter tout chevauchement de compétence, cette faculté n'est accordée que sous réserve de celles des autres maîtres d'ouvrage que sont RFF, la RATP et dans le cas présent la SGP. Dernier point important, le Stif a la possibilité de déléguer la maîtrise d'ouvrage alors qu'il doit exercer lui-même les autres compétences qu'il détient quant à la fixation des relations à desservir, à la désignation des exploitants, ainsi qu'à la définition des modalités techniques d'exécution et des conditions générales d'exploitation et de

(7) Le règlement européen sur les obligations de service public (OSP) a été adopté en 2007 pour entrer en application le 3 décembre 2009. Il prévoit le libre choix du mode de gestion des services de transport (autoproduction, recours à un opérateur interne ou bien à un opérateur extérieur) de la part de l'autorité organisatrice.

(8) Établissement public créé par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris qui a pour principale mission de « concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructure composant le réseau de transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation ».



Les débats publics ont clairement montré à quel point le Grand Paris Express sera tributaire de la façon dont les rabattements en transports collectifs ou en voiture seront organisés.

financement des services. La maîtrise d'ouvrage ne constitue donc pas le cœur de son rôle d'autorité organisatrice mais bien, comme le mentionnait le Sénat, un complément utile. En revanche, les autres compétences qui caractérisent son statut d'autorité organisatrice s'exercent sans possibilité de délégation et en toute logique ne devraient pas être partagées.

À l'inverse, la loi relative au Grand Paris, confère à la SGP des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement que le Stif n'est pas en droit d'exercer, tout en limitant son rôle en matière de transport à la conception, à la construction et au financement du RTGP, ainsi qu'à veiller à la bonne desserte des gares du réseau.

Passer de la simple coordination à la coproduction

À l'instar des projets de rocade en métro, le projet de prolongement du RER E à l'ouest a fait l'objet d'un débat public. La première phrase du document soumis au débat est la suivante : « Le Syndicat des transports d'Île-de-France (Stif) et Réseau Ferré de France (RFF) ont pour projet conjoint de prolonger le RER E de la gare Haussmann-Saint-Lazare à celle de Mantes-la-Jolie... » Nous avons là un exemple qui pourrait utilement inspirer les futures relations entre le Stif et la SGP : la présence côte à côte de RFF, propriétaire et gestionnaire du réseau ferré national et maître d'ouvrage du prolongement, du Stif, autorité organisatrice, qui sans empiéter sur la mission de son partenaire, est responsable de la cohérence d'ensemble du système de transport collectif régional et assure la bonne intégration de la nouvelle infrastructure.

Dans le cas du Grand Paris Express, il s'agit non seulement de créer les conditions pour des relations apaisées à l'instar de celles qui ont cours entre RFF et le Stif, mais il s'agit surtout d'être plus efficace. Donner aux élus, quelles que soient leur couleur politique, la possibilité de délibérer non seulement du tracé mais de l'ensemble du projet est la garantie de sa réussite. Penser l'infrastructure, adapter le réseau existant, y apporter des compléments vont de pair car sinon certains services pourraient manquer à l'appel ou se révéler défectueux, une fois l'infrastructure entrée en fonction. Cette aptitude à délibérer permettra au Stif de faire part de ses positions en amont et le conduira à s'engager sur les conséquences du projet sur le réseau existant et sur le besoin de financement. Le Stif, en tant qu'autorité organisatrice, devant supporter les coûts de fonctionnement de l'infrastructure, il est indispensable qu'il participe à leur définition et qu'il ait son mot à dire sur tous les éléments qui concourent à l'établissement de ces coûts.

Le communiqué commun qui annonce une prochaine convention (entre le Stif et la SGP) destinée à « préciser les principes de coordination nécessaires à la réalisation des projets de métro automatique de la SGP et du plan de mobilisation de la région » est un premier pas dans la bonne direction, celle d'une nécessaire coproduction des infrastructures. Mais, il reste à y impliquer de façon plus étroite les territoires directement desservis. Pour citer Martin Vanier dans un autre article de ce numéro des *Cahiers*, « il s'agit [maintenant] d'organiser un partage de compétences, des règles de négociation, et des procédures d'arbitrage en cas de blocage, pour un champ d'action éminemment multiniveau »⁽⁹⁾. Finalement, comme l'écrivait Jean-Marc Offner⁽¹⁰⁾ dans son avant-propos à l'ouvrage sur le Grand Paris publié à la Documentation Française, « comment agir collectivement de manière à la fois plus efficace et plus légitime, tel est le vrai défi. »



La commission présidée par Jean-Paul Planchou en 2007 proposait que le Stif délègue certaines compétences et en acquière de nouvelles pour en faire une véritable autorité de la mobilité durable.



Le Stif, en tant qu'autorité organisatrice, supportant les coûts de fonctionnement de l'infrastructure, doit nécessairement participer à leur définition et se prononcer sur tous les éléments relatifs à l'établissement de ces coûts.

(9) Voir p. 49.

(10) Jean Marc Offner était à l'époque directeur du Lats (laboratoire techniques, territoires et sociétés) du CNRS. Il est depuis mai 2009 directeur général de l'agence d'urbanisme de l'AURba, l'agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine.

Grand Paris, AIGP : les architectes-urbanistes sont-ils encore utiles ?

Marc Wiel⁽¹⁾
Consultant



À l'heure de la mobilisation stratégique des différentes forces institutionnelles pour organiser la métropole d'aujourd'hui en pensant à demain ; et à l'heure du projet du Grand Paris et de la création de l'AIGP, Marc Wiel s'interroge sur la place réelle qu'occupera l'expertise des architectes, des urbanistes dans le devenir métropolitain francilien.

La démarche du Grand Paris a beaucoup ressemblé, à mon avis, à une tentative de coup de force de l'État contre l'institution régionale⁽²⁾. C'est pour illustrer cette thèse que j'ai écrit *Le Grand Paris, premier conflit né de la décentralisation* (éd. L'Harmattan, 2010). L'État n'avait probablement pas compris en 1994, en transférant la responsabilité de la conduite du schéma directeur à la Région, qu'il ne se contentait pas de lui transférer une responsabilité technique qualifiée d'urbanisme à grande échelle, mais qu'il lui faudrait dorénavant partager avec elle le rôle de gardien des équilibres territoriaux internes à la région capitale, responsabilité politique dont il se croyait le seul à être investi. Il s'est donc empressé de reprendre la main en découpant le territoire en morceaux. Il s'est attribué l'environnement des gares d'un vaste réseau rapide de transport collectif dont l'aristocratie d'État continue de clamer, contre vents et marées, qu'il est « structurant », comme étaient supposées l'être les autoroutes urbaines réalisées dans les précédentes décennies... Je sais que l'équilibre est parfois dans le déséquilibre maîtrisé, mais je crois plutôt que cette pantalonnade ne va pas durer très longtemps. Était-ce le meilleur moyen pour l'État de « défendre » La Défense (l'obsession de l'Élysée) et promouvoir Saclay (l'obsession de Christian Blanc), l'histoire n'a pas encore rendu son verdict. En tout cas le procédé utilisé fut réellement tortueux et réclama la complicité naïve d'une partie de notre profession.

La consultation internationale du Grand Paris : une boîte à idées

La consultation internationale du Grand Paris fut utilisée sous ses allures benoîtes de boîte à idées comme un levier déstabilisateur des initiatives régionales. Celles-ci s'étaient épuisées à essayer de convaincre des collectivités locales à plus d'interventionnisme dans l'aménagement et freiner leur boulimie routière. Les options concernant l'emploi n'apparaissaient peut-être pas assez clairement. L'État profita de la faille pour proposer son idée de *cluster* qui, sous le couvert de l'ambition économique, lui parut une bonne façon de se mettre au centre du jeu en donnant l'impression de donner quelque chose à chaque territoire (ou presque). Il mimait son rôle ancien de répartiteur de crédits – alors qu'il n'avait plus le sou – pour mieux contrer une Région qui courageusement, mais peut-être un peu naïvement, osait affronter les contradictions métropolitaines.

Les architectes-urbanistes ont vu le piège et ne se sont qu'à demi laissés instrumentaliser. Ils ont cru bon d'éluder le débat institutionnel dans lequel ils étaient invités à s'exprimer, sentant l'inutilité de s'aliéner l'une ou l'autre institution. Ils ont honnêtement cherché des principes formels pour répondre aux insatisfactions croissantes des Franciliens par rapport à leur cadre

(1) Marc Wiel est urbaniste. Il a été, entre autres, directeur de l'agence d'urbanisme de la communauté urbaine de Brest de 1981 à 2001.

(2) Qui l'avait sans doute inutilement irrité par des mesures symboliques comme la non finition de la Francilienne, au lieu de négocier sa mise au péage sur l'ensemble de son tracé.

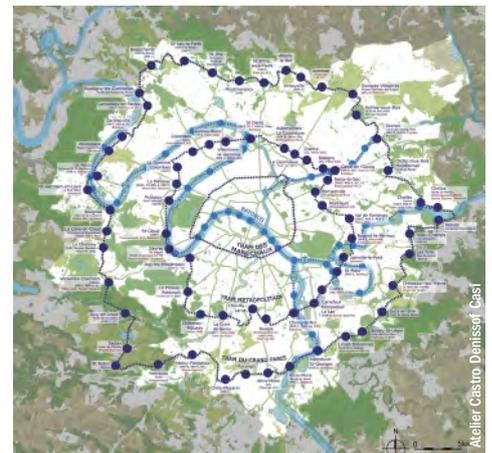
urbain. Ils ont disserté sur la ville durable et la métropole en se faisant humblement le relais de divers chercheurs, ouvrant ainsi un débat qui aurait pu être fécond, mais qui pour l'instant se poursuit en d'autres lieux. Ils ont eu quelques vraies trouvailles qui avaient été insuffisamment approfondies dans le Sdrif, comme celle de l'articulation TGV/réseaux urbains/équipements métropolitains. Si le public n'a pas compris grand-chose à leurs expositions, toutes les institutions les ont quand même voulues dans leur camp. Si l'objectif était de montrer que les architectes-urbanistes pouvaient encore se prétendre les artisans naturels de la synthèse des apports des diverses disciplines concourant à l'urbanisme, ils ont atteint leurs objectifs. Mais cela a-t-il encore un sens? Cela n'empêcha pas l'État de puiser dans le bric-à-brac de leurs idées pour légitimer sa propre approche arrêtée depuis longtemps. J'ai retrouvé moi-même une de mes phrases dans la bouche du chef de l'État avec un sens rigoureusement opposé à celui que je croyais lui avoir donné. Je savais depuis longtemps qu'aucune œuvre urbanistique n'appartient à son auteur et que ce sont les citoyens qui en choisissent le sens, et le mode d'usage. Mais je croyais encore avoir la propriété du sens de mes propos... La manipulation politique de la communication est passée par là. En cela, comme en d'autres choses, nous avons changé d'époque.

L'AIGP, une création de l'État

L'État, pour calmer leur déception de voir que tout cela s'arrêtait bien vite, créa l'Atelier international du grand Paris (AIGP). Il sera ce qu'en feront ses participants. Les architectes de la consultation ont voulu montrer qu'ils méritaient la position éminente qui leur était faite en faisant un mémoire collectif sur les transports et en dégagant des principes d'action. La démarche était louable et ne manquait pas à mon avis d'intérêt, comme celui de rappeler avec insistance qu'il fallait donner priorité à l'utilisation et à la modernisation des réseaux existants. L'organisation urbaine est davantage un processus autocréatif, associant une myriade d'acteurs, que la vision géniale sortie toute armée de la tête d'un concepteur. Les villes nouvelles nous ont appris certaines choses. En revanche, la démarche reste technique (pas assez socio-économique) et laisse croire que la hiérarchie préétablie des vitesses suffira à contrarier les effets pervers d'un excès de compétition pour le sol. L'occasion était belle de le faire comprendre. Elle n'est pas définitivement perdue et reste à saisir.

Le principe de cet atelier est excellent s'il sait se mettre au bon niveau. Il peut donner une

possibilité d'expression aux recherches créatives des concepteurs et nourrir le débat entre les disciplines concourant à l'urbanisme à toutes les échelles. Il peut également permettre des confrontations entre des ingénieries qui se trouveraient intellectuellement trop corsetées dans un espace institutionnel. Il n'y a jamais trop d'espaces de réflexion et de confrontation intellectuelle. Mais évidemment cet atelier restera, vis-à-vis des espaces de décision, ce que sont les clubs aux partis dans le champ de l'expression politique. Il ne pourra jamais s'identifier à l'opinion d'une profession. Aucune opinion ne peut prétendre être juste parce qu'elle est majoritaire. En revanche, il faut des lieux où les approches se confrontent et inventent leurs compromis. Si les représentants de l'architecture se sentent insuffisamment entendus dans le concert urbanistique, il n'y a pas de raison de leur refuser un lieu qui leur soit propre, mais néanmoins ouvert, pour permettre aux autres catégories d'urbanistes d'échanger avec eux. Je suis trop conscient du caractère indispensable de leur apport dans la réflexion collective. Aucune autre discipline n'aura jamais, pour le meilleur et pour le pire, cette sensibilité à ce que j'appelle l'épaisseur culturelle du traitement de l'espace dans le fait urbain. Mais il est vrai que cette approche ne peut plus avoir la même prétention qu'autrefois à résumer ou à synthétiser la diversité des disciplines concourant à l'urbanisme.



Castro : les transports « poétiques », tram et batobus.



Portzamparc : quartier d'affaires et gare Nord-Europe à Aubervilliers.

L'urbanisme en mutation

L'urbanisme change d'époque. Il est en pleine mutation. Par certains côtés, on peut dire qu'il est en pleine débandade. Il est en même temps contraint à devenir plus démocratique et durable dans un contexte où la mobilité plus facile mais sacralisée rend cette ville moins supportable, davantage inégalitaire et lucrative. Implicitement, ce sont toutes les contradictions entre les exigences individuelles et collectives de notre société (capricieuse car refusant de les confronter) qui s'y nouent. L'effort séculaire de « projeter » les intentions de faire – par un dessin, par un encadrement juridique ou par un énoncé politique – s'avère de moins en moins performant. Il faut inventer des dispositifs de régulation qui seront nécessairement complexes et qui ne présupposeront pas de résultat spatial afin de laisser une liberté suffisante aux acteurs. D'après moi, les nouveaux champs concernés par ces tentatives de régulation sont, après la morphologie urbaine et le droit du sol, la fiscalité de la mobilité et des localisations. Cela pourrait conduire au dynamitage de notre système institutionnel actuel, à sa mue vers une réorganisation en profondeur de la politique locale. On a en effet superposé des compétences qui ne sont pas indépendantes les unes des autres dans un « millefeuille » institutionnel que l'on veut rationaliser en homogénéisant. Non, le nombre des institutions n'est pas le mal absolu que l'on prétend. C'est la facilitation à la collaboration des institutions entre elles qui fait défaut. Au contraire, on améliorera le fonctionnement du millefeuille en mettant plus de crème entre les niveaux, en leur permettant de faire de l'interterritorialité. On a cherché le moyen de mieux arbitrer, alors qu'il faudrait plutôt commencer à apprendre à négocier de façon multilatérale. Ce changement des pratiques suppose des apprentissages étalés non sur des années, mais sur des décennies. Notre société de l'urgence et de l'instantanéité les refuse. De Gaulle n'avait pas compris que la ville serait toujours plus ce qu'il appelait le « bordel » (pour dire le « désordre »). L'opposé du désordre n'est pas l'ordre, mais l'échange, la confrontation des intérêts légitimes, la mutualisation des moyens entre partenaires égaux. L'urbanisme est imprégné par deux travers sociétaux qui s'effondrent lentement mais sûrement sans que nous ne puissions voir le terme de leur agonie. Dans le champ public, nous assistons à la fin de l'étatisme, dont malheureusement la France s'était faite la championne, ainsi qu'Alain Peyrefitte l'a démontré avec l'expression du « mal français ». La démarche du Grand Paris est de ce point de vue, si ce n'est le dernier, l'un des soubresauts de la bête agonisante. La décentralisation mettra longtemps à inventer



Descartes : un gisement foncier en rive de l'A3, tours et espaces verts.

ses équilibres. Et j'ai essayé dans mon livre de suggérer quelques pistes. Dans le champ privé, c'est la fin du machisme. Cela transparaît dans les mœurs de notre société. L'urbanisme est évidemment concerné par ce processus, comme par tout ce qui touche aux modes de vie. La ville plurielle des minorités se construit progressivement. Mais cela va beaucoup plus loin, car l'urbanisme est fondamentalement un mode de légitimation du pouvoir de celui qui édicte la règle et qui a plusieurs voies pour y parvenir. C'est là que les deux évolutions privée et publique se connectent. Le principe masculin privilégiera l'arbitrage et le principe féminin la négociation, se fondant sur deux approches différentes de l'autorité. Le principe féminin va progressivement rééquilibrer un principe masculin omnipotent depuis que l'urbanisme existe comme ensemble multidisciplinaire de techniques. Aucun projet urbain ne peut échapper à cette dualité. Mais notre profession reste calée sur un mode de pensée masculin dont le principe hégémonique est en voie de décrédibilisation. C'est ce qui fait que la « starification » de notre profession, si elle reste concevable pour l'architecture, est dangereuse et rétrograde pour l'urbanisme. L'urbanisme ne peut être de l'architecture en plus grand, et la meilleure démonstration de cette proposition est probablement la consultation du Grand Paris. L'AIGP sera utile si elle comprend cette évolution et y contribue. Je ne sais pas si cela suppose qu'elle renie son acte de baptême, car je n'ai pas participé à son montage, mais de toute façon nous ne sommes pas, surtout dans ce métier, à un paradoxe près. Et nous savons pertinemment que fort souvent les vérités sont d'anciennes erreurs corrigées...

Pour un Grand Paris durable

Bertrand Lemoine⁽¹⁾

Atelier international
du Grand Paris



Bertrand Lemoine nous livre son approche sur les outils de la gouvernance de notre métropole en mutation. La pluralité d'acteurs impliqués dans le projet du Grand Paris, l'AIGP, Paris Métropole, IAU îdF, Apur... montre une volonté historique de mobiliser un large panel d'élus et d'experts dont les initiatives sont catalysées par l'AIGP qui veille à favoriser l'émergence de stratégies de dimension métropolitaine.

L'AIGP doit favoriser l'émergence de stratégies partagées et de projets négociés. De gauche à droite, Finn Geipel, architecte, Jean-Louis Borloo, ministre de l'Environnement, Christine Albanel, ministre de la Culture, Nicolas Sarkozy, chef de l'État, Christian Blanc, secrétaire d'État à la région capitale et Jean-Paul Huchon, président du conseil régional.

L'AIGP, statuts

L'Atelier international du Grand Paris s'appuie sur un GIP (groupement d'intérêt public) créé en 2002 sous le nom d'« Europe des projets architecturaux et urbains » pour soutenir notamment le programme European, appel d'idées international sur des projets architecturaux et urbains destiné aux jeunes architectes (dont la 11^e édition biennale vient d'être lancée) et sur le programme de recherche Popsu (plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines). Les statuts du GIP ont récemment évolué pour accueillir à parité les représentants de l'État (les ministères de la Culture, de la Ville et de l'Écologie, le préfet de Paris et d'Île-de-France) et des collectivités territoriales (Région, ville de Paris, Amif et Paris Métropole) au sein de sa gouvernance.

Paris est une ville connue du monde entier, célèbre pour sa beauté et son rayonnement touristique et culturel. Aujourd'hui une nouvelle réalité s'impose : le Grand Paris, métropole de dimension mondiale avec plus de dix millions d'habitants. C'est une des premières régions économiques d'Europe qui représente plus de 30% du produit intérieur brut de la France. Mais son importance, son étendue et sa fragmentation suscitent de nombreux dysfonctionnements : difficultés de mobilité, déficit en logements, étalement urbain, rapport trop distant à la nature, tensions sociales, manque d'identité métropolitaine et posture encore à définir face aux enjeux de la ville post-carbone.

Face à cette situation, une consultation internationale⁽²⁾ lancée en 2008 par le président de la République a permis à dix équipes pluridisciplinaires d'architectes, d'urbanistes, d'économistes, de chercheurs... de travailler pendant neuf mois pour produire une somme considérable de propositions et de projets sur le Grand Paris, dans la perspective d'une métropole durable post-Kyoto. Ces résultats ont été publiquement exposés au printemps 2009 à la Cité de l'architecture et du patrimoine. Pour faire fructifier ce capital d'idées et prolonger cette démarche inédite⁽³⁾, l'Atelier International du Grand Paris (AIGP) a été installé en février 2010 au Palais de Tokyo (cf. encadré). Il associe aujourd'hui à parité l'État et les collectivités territoriales, après des négociations retardées par les différends entre l'État et la Région sur le Sdrif et sur le schéma de transports publics. Les

dix équipes ayant participé à la consultation constituent aujourd'hui le Conseil scientifique de l'Atelier, avec la mission de poursuivre et d'approfondir la réflexion et les propositions autour des enjeux urbains du Grand Paris, de promouvoir un débat public et de faciliter l'intégration d'idées nouvelles dans les nombreux projets, présents et à venir, qui préparent d'ores et déjà la métropole de demain.

D'autres métropoles européennes rencontrent une situation semblable. Londres, mais aussi Milan, Madrid, Barcelone, la région urbaine connue sous le nom de Randstadt aux Pays-Bas et le réseau de villes de la Ruhr sont en train de bouger dans le sens d'une métropolisation et cherchent à mettre en place les conditions d'un développement économique et social durable. En Belgique, le Grand Bruxelles se cherche en associant les trois régions politiquement autonomes que sont la Wallonie, la Flandre et Bruxelles-Capitale, à travers une consultation similaire à celle du Grand Paris menée auprès de trois équipes internationales d'architectes-urbanistes.

Une vision métropolitaine

La tâche de l'Atelier international du Grand Paris est ainsi de contribuer, aux côtés de nombreux acteurs, et notamment Paris Métropole, l'IAU Île-de-France et l'Atelier parisien d'urbanisme (Apur), à développer la transition d'une ville bien connue, Paris, entourée de « sa » banlieue, à une métropole globale, durable, qui conjuguerait une forte ambition de rayonnement international avec une recherche

constante d'une meilleure qualité de vie pour ses habitants. Le projet du Grand Paris vise donc en tout premier lieu à passer de la notion de ville à celle, beaucoup plus vaste, de territoire. La gouvernance éclatée du Grand Paris se superpose à une structure territoriale héritée de l'histoire de la croissance radioconcentrique de la métropole. Le Grand Paris comporte en fait cinq parties distinctes :

- Une zone urbaine centrale très dense, d'environ 3 millions d'habitants, qui correspond à peu près à la ville de Paris dans ses limites administratives définies en 1860 et à quelques communes adjacentes.
- Une ceinture assez peu dense autour de Paris, où les communes se sont développées à partir des années 1920 sur la base d'anciens villages, de faubourgs et de lotissements.
- Une grande couronne où les zones d'urbanisation souvent récentes sont mêlées aux zones naturelles et agricoles et à de vastes espaces fonctionnels.
- Une région plus large, l'Île-de-France, comptant au total 11,5 millions d'habitants, qui comporte des villes vivant de façon autonome quoique proches de Paris ainsi que de très nombreux villages ou bourgs où se mêlent les problématiques urbaines et rurales.
- L'ensemble du Bassin parisien, du Havre à Reims, d'Amiens à Orléans, qui s'étend donc jusqu'à la mer et rassemble une population d'environ 28 millions d'habitants.

Face à la fragmentation des centres de décision politique dans la métropole parisienne, le développement d'une vision et de stratégies partagées n'est pas chose aisée. Il est légitime que l'État soit fortement impliqué dans le développement de la métropole parisienne, aux côtés des collectivités territoriales. Dans un contexte décentralisé et dans une société démocratique, un urbanisme négocié est la clé d'un développement durable des villes. La culture du projet ne s'oppose pas à une vision planificatrice mais elle porte en soi la possibilité d'un partage, base de réflexion et d'action. C'est bien sur des projets concrets et situés qu'un accord peut plus facilement se développer. Dans cette perspective, le rôle premier de l'Atelier international du Grand Paris est de favoriser l'émergence de stratégies et de projets ayant une véritable dimension métropolitaine en catalysant les initiatives en présence. Il s'agit de faire en sorte que les différentes structures de gouvernance concernées (communes, intercommunalités, départements, Régions, État, etc.) se les approprient et s'associent pour les mener à bien.

Dans ce continuum politique et territorial, plusieurs centaines de projets urbains sont aujourd'hui à l'étude ou en cours de réalisa-

tion. Au delà de la focalisation des actions sur certains territoires et des dynamiques spécifiques portées par les établissements publics d'aménagement ou par les contrats de développement territorial en cours de définition, c'est en réalité l'ensemble de ces projets qui constituent le projet du Grand Paris. Ils composent une mosaïque d'actions sur la ville qui doivent être mis en relation, voire en synergie, dans une optique métropolitaine.

C'est paradoxalement par la question de la mobilité que s'est amorcé le processus concret de construction du Grand Paris, à tel point qu'une confusion a pu s'installer entre le projet de réseau de transport – l'incantation « métro automatique » apportant une touche supplémentaire de modernité – et le projet même du Grand Paris. De fait, des millions de personnes font chaque jour des trajets à travers la métropole pour y travailler mais aussi pour faire leurs courses ou pour leurs convenances personnelles. La capacité pour les habitants du Grand Paris à s'y déplacer facilement est bien le gage de la richesse urbaine, humaine et économique de la grande ville. Aussi le long processus de débat public sur les deux projets d'infrastructures nouvelles mis sur la table – le réseau porté par la Société du Grand Paris et le réseau Arc Express, inclus dans le plan de mobilisation soutenu par la Région Île-de-France – et la négociation qui s'est ensuivie entre l'État et la Région ont-ils permis de faire significativement avancer la vision métropolitaine. La construction de nouvelles lignes de transport public totalisant 155 kilomètres reliant les principaux pôles économiques franciliens sera mise en œuvre dans un avenir proche. Un financement de 32,5 milliards d'euros est prévu à cet effet, incluant la mise à niveau et la modernisation de nombreuses lignes existantes. Cette grande avancée, dans laquelle l'AIGP a joué le rôle d'un catalyseur, a été justement célébrée. Elle

(1) Bertrand Lemoine est directeur général de l'Atelier international du Grand Paris.

(2) Cette consultation intitulée « Le Grand Pari(s) de l'agglomération parisienne » pilotée par le ministère de Culture et de la communication réunissait dans son comité de pilotage les ministères de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, le secrétariat d'État chargé du Développement de la région-capitale, le ministère de l'Intérieur, la préfecture de la Région Île-de-France, la ville de Paris, la Région Île-de-France, l'association des maires d'Île-de-France.

(3) Il est difficile de trouver des processus similaires dans l'histoire récente des développements métropolitains. Les initiatives lancées en Allemagne à partir de 1977 sous le nom d'IBA (Internationale Bau-Ausstellung), étaient davantage centrées sur l'émergence de projets architecturaux significatifs que sur une vision urbaine globale. La plupart des démarches menées par les métropoles s'appuient sur une planification classique, éventuellement assortie de grands projets phares visant à requalifier ou à développer des secteurs stratégiques (Docklands à Londres, Pudong à Shanghai, Hafen City à Hambourg, etc.).

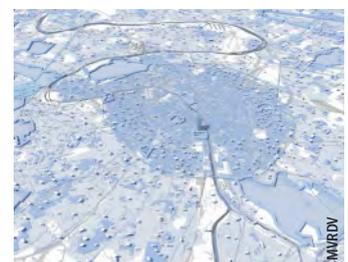
Le projet du Grand Paris vise en tout premier lieu à passer de la notion de ville à celle, beaucoup plus vaste, de territoire.



Jean Nouvel, Jean-Marie Duthilleul, Michel Cantal-Dupart.



Antoine Grumbach et Associés.



MVRDV.

a permis d'ouvrir la voie à un processus de révision du Sdrif et sans doute à d'autres convergences. L'Atelier avait proposé un scénario de mobilité encore plus ambitieux, prenant en compte le maillage de tous les modes de déplacement et s'appuyant autant que possible sur les infrastructures existantes.

Une métropole intense et ouverte

Favoriser les déplacements par transports publics est donc clairement un enjeu majeur pour toute métropole durable et doit permettre de garantir ses équilibres et sa dynamique d'évolution. Mais une stratégie globale de mobilité et d'accessibilité reste à définir sur l'ensemble du territoire du Grand Paris, en intégrant réseaux métropolitains, tressage des dessertes locales, modes et pratiques de déplacements. Seule la capillarité des dessertes sur un maillage fin du territoire, associée à la conjugaison et à la complémentarité des modes et des vitesses de transport, peut permettre de garantir une accessibilité généralisée et rapide pour tous les habitants de la métropole.

La compréhension et la définition de la manière dont la structure du Grand Paris peut s'organiser dans une perspective métropolitaine est essentielle pour définir une vision à long terme. L'objectif porté par les équipes du Conseil scientifique de l'AIGP est bien de proposer une stratégie d'intensification de la métropole. La compacité de la ville, en opposition à l'étalement urbain, est une règle essentielle pour un développement durable. Elle permet de gérer avec plus d'efficacité les échanges économiques et sociaux qui caractérisent la grande ville, dans une proximité plus grande, avec des bassins de vie et d'emploi plus proches. L'intensification signifie réutiliser et densifier l'existant : les zones d'activité désaffectées, les friches, les délaissés, les abords d'infrastructures, les parkings de supermarchés, les zones inondables, les quartiers pavillonnaires, etc. Le recyclage de terrains et de bâtiments existants, plutôt que la consommation de terrains « vierges » ou agricoles, doit devenir une stratégie centrale, en combinant des intensifications coordonnées avec les possibilités offertes par le construit et par la préservation des espaces ouverts.

Une telle stratégie va de pair avec l'instauration de nouveaux rapports entre ville et campagne, entre paysages artificiels et naturels, agricoles, forestiers, aquatiques et énergétiques. Telle est la condition d'une métropole durable, conciliant agrément de la vie urbaine et proximité avec la nature. Cette réévaluation de la présence de la nature conduit à définir une stratégie globale sur la nature en ville : renforcement

de la ceinture verte, création de nouvelles forêts, préservation des zones humides, mise en place d'un système de parcs, de jardins, et de réseaux d'espaces verts et plantations d'alignement, développement d'une trame verte et bleue, de liaisons vertes et de corridors écologiques, etc. La préservation des espaces agricoles est dans cette perspective une priorité, et cela d'autant plus que les terres entourant le Grand Paris sont extrêmement fertiles, comme c'est d'ailleurs souvent le cas autour des grandes villes du monde. Il s'agit donc de travailler à l'échelle des paysages, en s'appuyant sur le relief, la topographie, les grandes structures du paysage naturel et urbain, les armatures, les réseaux verts, les réseaux bleus, en valorisant l'eau et les fleuves, la Seine. Enfin il s'agit de mieux gérer les ressources, voire de penser l'autonomie des zones urbaines en matière d'approvisionnement en eau, de traitement des eaux usées, des déchets, de la production d'énergie.

Plus globalement, il s'agit de prendre en compte l'existant, le « déjà-là », les projets déjà en cours, les dynamiques spontanées d'évolution et les projets volontaristes portés par les acteurs de l'aménagement, avec un souci de l'intérêt général, condition nécessaire du « vivre ensemble ». Car le lien fort entre les composantes d'une métropole et ses habitants est la clef de son existence durable. Elle suppose une grande ambition : le partage d'une identité commune, la solidarité active envers les plus démunis, la répartition équitable des ressources, des éléments attractifs comme des nuisances, une aptitude à créer de la valeur et à la partager, la transmission des savoirs et de la culture et surtout la capacité à accueillir dignement l'ensemble des populations qui la composent. Dans cette optique, d'ambitieux politiques de construction de logements sont en cours d'élaboration, et visent à plus que doubler le nombre de logements neufs construits chaque année dans le Grand Paris.

C'est à travers ces objectifs que le Grand Paris s'inscrit en phase avec les principes du développement durable, en mettant en avant le concept d'intensification urbaine tout en favorisant la proximité avec la nature. La question centrale est donc bien : dans quelle ville voulons-nous vivre ? Le Grand Paris doit être un laboratoire exemplaire aux yeux de tous, mais aussi s'inspirer des meilleures pratiques déjà mises en œuvre dans le monde.



Affiche de l'exposition des projets des dix équipes pluridisciplinaires dans le cadre de la consultation sur le Grand Pari(s), Cité de l'architecture et du patrimoine, 2009.

Les services de Plaine Commune à l'heure du Grand Paris

Jacques Marsaud⁽¹⁾
Plaine Commune



Vue aérienne de la plaine. Dans un coude du canal Saint-Denis, le stade de France. Au premier plan, l'A1 surplombée par l'A86.



L'hôtel communautaire de Plaine Commune, près du stade de France.



Un des grands chantiers en cours à Plaine Commune: la Cité internationale du cinéma.

Dans une conception multipolaire de Paris Métropole, chère à son président Patrick Braouezec, Plaine Commune est reconnue aujourd'hui comme un pôle majeur et structurant du Grand Paris. C'est le fruit d'une dynamique de renouvellement et de développement urbains engagée depuis plus de vingt ans et reposant sur trois fondements :

- une situation privilégiée, à proximité du cœur de la capitale et à un carrefour de communication ;
- une coopération intercommunale, à l'époque innovante, autour d'un projet, celui de Plaine Renaissance, conduisant à la création, en 2000, de la première grande communauté d'agglomération en Île-de-France ;
- une gouvernance territoriale fondée sur la démocratie participative (les assises, les démarches quartier) et sur des partenariats actifs et structurés avec l'État, la Région, le département, les acteurs économiques, les maîtres d'œuvres, les investisseurs.

Vers un contrat de développement territorial

C'est tout naturellement que sur la base de ces acquis, la communauté d'agglomération a coopéré avec la mission de Christian Blanc pour faire émerger autour du *hub* du Grand Paris Express, que constitue la gare de Pleyel, le « pôle », autrement appelé *cluster* de la création.

(1) Jacques Marsaud est directeur général des services de Plaine Commune.

Un contrat de développement territorial entre l'État, la communauté d'agglomération Plaine Commune et la ville de Saint-Ouen est en cours d'élaboration. Il permet aux services des collectivités parties prenantes de se mobiliser pour faire émerger, entre les différents acteurs du territoire, une vision stratégique partagée, afin de contribuer au développement de nouvelles dynamiques territoriales.

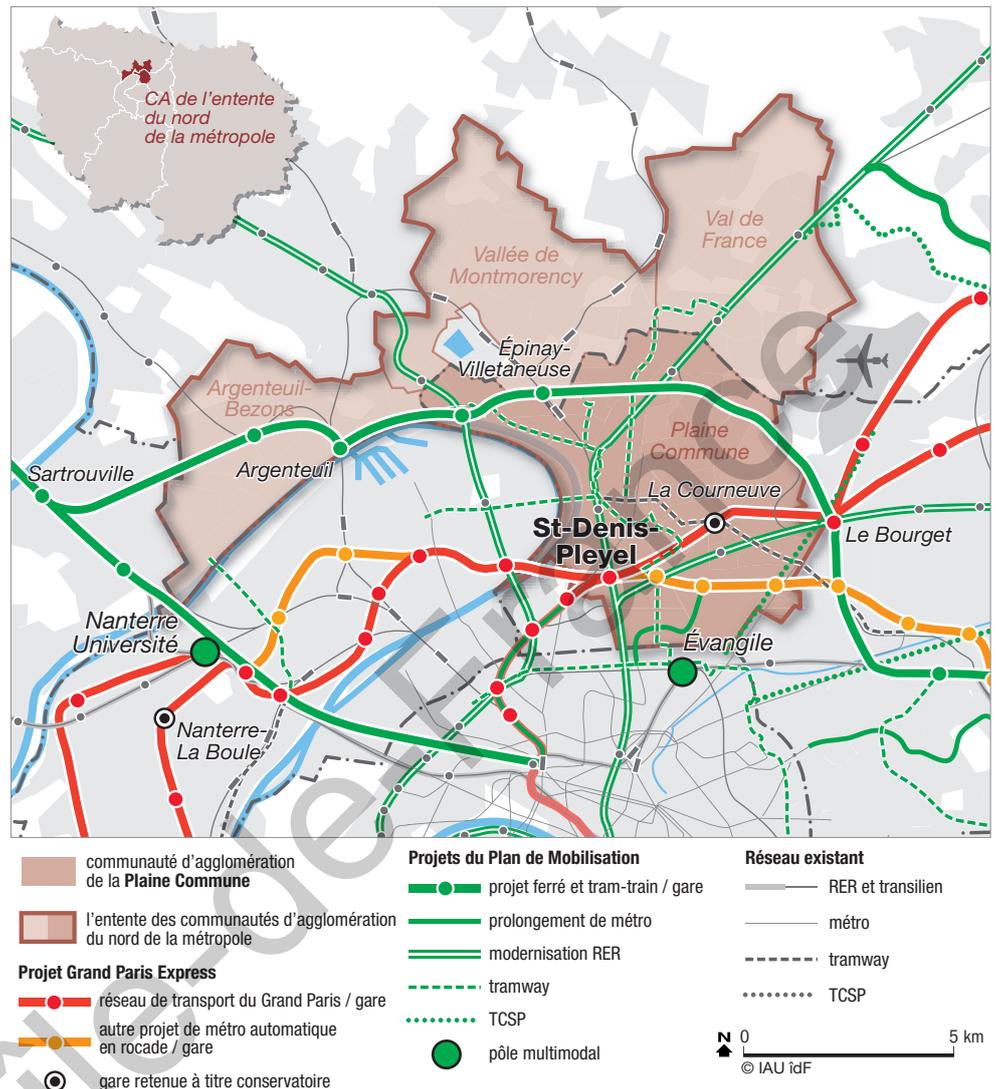
Il s'agit ni plus ni moins d'un vaste projet de territoire qui se décline en six volets : le transport, l'urbain, l'économique, le culturel, le social et l'environnemental.

L'ensemble est dirigé par un comité de pilotage coprésidé hier par le ministre, aujourd'hui par le préfet de Région et le président de la communauté d'agglomération. Y sont réunis l'ensemble des partenaires institutionnels (services de l'État, Région, département, ville de Paris) ainsi que les acteurs économiques, universitaires, culturels.

Un groupe de projet coanimé par le chargé de mission de l'État et par le directeur général des services de Plaine Commune assure la synthèse et la coordination des six groupes de travail thématiques, animés chacun par un directeur général adjoint. L'ensemble des services de Plaine Commune, ainsi que les directeurs généraux des villes concernées, y sont impliqués, assurant ainsi leur mission d'ingénierie, de conseil, de conception, d'aide à la décision.

Cela doit conduire à la signature d'ici la fin de l'année d'un accord-cadre entre l'État, Plaine Commune et les neuf villes impliquées (Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, La Courneuve, L'Île-Saint-Denis, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen, Stains, Villetaneuse) en vue de la conclusion du contrat de développement territorial. Notons qu'il est bien regrettable que la loi sur le Grand Paris n'ait pas prévu que le département et la Région en soient parties prenantes. À défaut, et compte tenu des compétences qui sont les leurs, il paraît indispensable

Plaine Commune dans la métropole francilienne (2011)



L'entente du « Nord Métropolitain »

En cours de constitution, elle regroupe aujourd'hui quatre communautés d'agglomération - Argenteuil-Bezons, Plaine Commune, Val de France, Vallée de Momorency -, sur deux départements : le Val-d'Oise et la Seine-Saint-Denis. Elle concerne au total 22 communes et plus de 730 000 habitants. Elle est née de la volonté de leurs présidents de penser le développement de leurs territoires à une échelle à la fois plus vaste et plus pertinente, afin de favoriser les complémentarités et les synergies au niveau d'un « pôle métropolitain ». Quatre axes prioritaires de travail ont été retenus : les transports, les universités et la vie étudiante, la complémentarité entre les pôles de développement, les zones interstitielles.

Un des premiers dossiers actifs est celui de la tangentielle nord, l'objectif étant de créer les conditions nécessaires pour que cette nouvelle infrastructure de transport serve le mieux possible l'ensemble des territoires concernés et favorise un développement équilibré. Pour ce cas précis, la coopération est élargie aux autres collectivités intéressées (aéroport du Bourget, Est Ensemble, Cergy Pontoise, Sartrouville), avec l'aide de la Région. Cette coopération intercommunautaire peut préfigurer un échelon intermédiaire pertinent de gouvernance entre Paris Métropole et des communes ou des intercommunalités aujourd'hui trop restreintes pour constituer les pôles de la métropole multipolaire de demain. Intervenant sur le champ des compétences du bloc communal, elle ne se substitue en rien au département ou à la Région, mais appelle au contraire une coopération active.

de trouver une forme d'association qui permette à ces deux collectivités de participer aux décisions et d'apporter leurs contributions à ces projets majeurs.

Vers un plus grand champ d'action et de nouvelles compétences des services

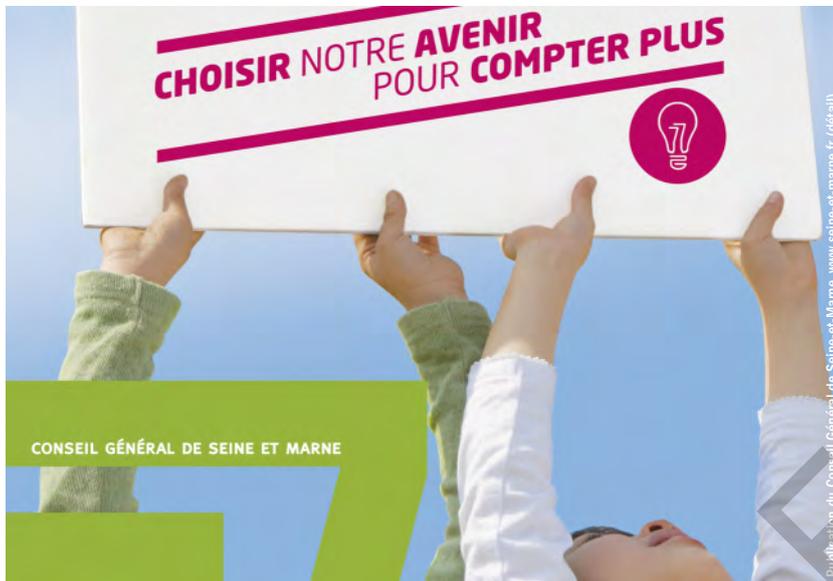
Les services élargissent leurs actions à la conduite de projets complexes et au développement de la coopération intercommunautaire. Plus qu'une fin en soi, le contrat de développement territorial est en effet l'occasion de construire une vision stratégique partagée entre tous les acteurs du territoire et d'enclencher les dynamiques nécessaires à son développement. Dans ce contexte, les services des villes et de leur agglomération, dans une relation étroite avec les élus, sont amenés à élargir leur vision et leur champ d'action, à partir de nouvelles données telles que la stratégie, le partenariat, la conduite de projets complexes et majeurs qui sont autant de points de rencontre entre les différentes politiques publiques. Cela appelle sans

nul doute de nouveaux savoir-faire, de nouvelles compétences (analyse stratégique, prospective, négociation, conduite de projet, etc.) que les fonctionnaires territoriaux s'approprient avec la capacité d'adaptation qui caractérise leur fonction, aidés en cela par les formations pertinentes dispensées par l'Institut national des études territoriales.

Tout cela intervient dans un processus où l'on est passé de la commune à la communauté d'agglomération, puis à l'« intercommunautaire » (constitution en cours d'une entente des communautés d'agglomération du nord de la métropole), avec la conscience de contribuer ainsi à la structuration et au développement rééquilibré de la métropole.

Le 77 : répondre aux enjeux métropolitains par le partenariat

Patrice Berthé⁽¹⁾
Conseil général
de Seine-et-Marne



Pour compter en Île-de-France, le conseil général de Seine-et-Marne élabore un projet départemental... mais pas tout seul. Ce projet est l'occasion d'affiner la réflexion sur le rôle que souhaite jouer le conseil général dans le futur francilien : au couple État/Région sur les « grandes politiques » doit répondre le couple département/territoires intégrant les enjeux régionaux et métropolitains.

2014 date de la mise en œuvre de la réforme territoriale. Objectivement, il est difficile d'anticiper ses impacts réels sur les missions des conseils généraux et les relations de ces derniers avec leurs partenaires institutionnels ou non. Il a déjà été beaucoup dit et écrit sur ce sujet. Il en ressort que le statu quo a encore de beaux jours devant lui. S'il existe un consensus sur le diagnostic et sur le besoin d'une nouvelle gouvernance métropolitaine, les positions divergent sur les solutions à mettre en œuvre. Les égoïsmes locaux sont encore dominants. Mais dans le même temps, attendre et ne rien faire serait suicidaire. Sans hypothéquer l'avenir, le conseil général de Seine-et-Marne a pris ses responsabilités en engageant son projet départemental de territoire⁽²⁾. Ce département doit changer de modèle de développement, qui est sur de nombreux points un contre-modèle du développement durable, en contradiction avec son image de territoire de nature, car fondé sur une croissance urbaine problématique. Ce changement devient une exigence sans quoi les Seine-et-Marnais pourraient en payer le coût social, économique et écologique.

Le projet de la Seine-et-Marne

Dans un contexte d'évolutions majeures pour le futur de l'Île-de-France, l'exécutif départemental considérant que la Seine-et-Marne a tous les atouts pour inventer son propre modèle de développement a pris l'initiative de fédérer l'ensemble des parties prenantes en les associant à l'élaboration puis à la mise en œuvre du projet de territoire qui s'engage. Les conditions de la réussite imposent de faire appel à l'innovation car les réponses classiques apportées ailleurs ou les « standards » en vogue de l'aménagement durable ne fonctionnent pas pour la Seine-et-Marne. Le conseil général seul ne pouvant faire bouger les lignes, il s'agit de mettre en mouvement le plus grand nombre d'acteurs ou partenaires publics et privés partageant notre volonté d'agir, notre stratégie et nos outils. La légitimité du conseil général est dans le « faire », dans sa capacité à faire le lien entre les enjeux régionaux/métropolitains et les enjeux départementaux/locaux. Au couple État/Région sur les « grandes politiques » doit répondre le couple département/territoires intégrant les enjeux régionaux et métropolitains au regard des besoins locaux. Les manières de faire doivent aussi changer car il s'agit de prendre en compte un environnement complexe, contraint et non stabilisé sur le plan :

Le projet départemental de territoire

Cette démarche, lancée en 2010, répond à deux grands objectifs :

- renouveler le positionnement de la Seine-et-Marne en Île-de-France ;
- élaborer une vision partagée par tous : État, Région, collectivités locales, institutions ou agences, acteurs socio-économiques et habitants.

Le nouveau positionnement de la Seine-et-Marne doit répondre à quatre ambitions :

- penser et agir départemental ;
- être partie prenante du Grand Paris ;
- renforcer sa place régionale ;
- tirer partie de sa position au sein du grand Bassin parisien.

La démarche du conseil général se veut pragmatique : elle met l'accent sur une évolution de la gouvernance et un renforcement de l'ingénierie. Sans référence à un modèle, elle est structurée par trois modes d'intervention :

- les responsabilités directes ;
- le pouvoir d'incitation ;
- la sphère d'influence et le leadership.

Le conseil général se propose d'agir en :

- positionnant le projet avant l'institution, la coopération avant l'action isolée ;
- passant d'une logique d'équipements à une logique d'aménagement ;
- développant des métiers, nouveaux pour certains : animateurs de réseaux, diffuseurs de techniques et de savoir-faire, assembleurs.

(1) Patrice Berthé est directeur de la mission Projet de territoire et développement durable au conseil général de Seine-et-Marne.

(2) Le conseil général a commandé à la coopérative Acadie, représentée par Daniel Béhar, une mission complète d'assistance à la maîtrise d'ouvrage, de production de contenus, de participation à la concertation. Dossier en ligne : <http://www.seine-et-marne.fr/choisir-notre-avenir-pour-compter-plus>

- des institutions (réforme territoriale, nouvelle carte de l'intercommunalité ...);
- des finances publiques (disparité des ressources, endettement, vers un jeu à « somme



La représentation citoyenne, sans doute encore insuffisante, n'est pas oubliée avec notamment le collège des citoyens du conseil participatif.



La Seine-et-Marne doit changer son modèle de développement fondé sur une croissance en contradiction avec son image de territoire de nature.

« négative » pour les dépenses non obligatoires des collectivités) ;

- des attentes nouvelles des citoyens (demandeurs de services mais aussi acteurs, producteurs, aux activités partagées entre le local et le métropolitain) et des pratiques émergentes (réseaux sociaux) ;
- des cycles économiques de plus en plus courts et des effets de la mondialisation.

Le but est de faire vivre une démarche négociée et évolutive car évaluée, recherchant par des allers et retours permanents l'équilibre entre des dispositifs ayant vocation à être pérennes et un environnement mouvant. Il s'agit pour le département d'être exemplaire, d'accompagner et d'inciter.

Une gouvernance du projet revisitée

Pour mettre en œuvre son projet départemental, la Seine-et-Marne s'appuie sur :

- un réseau de partenaires : des synergies et des complémentarités doivent se créer entre des projets coordonnés dans leurs contenus et synchronisés dans leurs dates de réalisation. Pour ce faire il s'agit d'être appuyé par un réseau d'institutions, d'entreprises et d'experts ;
- un outil de concertation, de débat et d'élaboration collective : le conseil participatif du projet de territoire. Il institutionnalise le processus de concertation mis en place pour la phase d'élaboration ;
- la représentation citoyenne, sans doute encore insuffisante, n'est pas oubliée avec notamment :
 - le collège des citoyens du conseil participatif ;
 - des rencontres organisées dans les territoires ;
 - une rubrique dédiée sur le site Internet du conseil général.

Des dispositifs revus

Pour plus d'efficacité dans les actions projetées, le conseil général a fait évoluer sa politique contractuelle et redéfini ses territoires d'intervention :

- Un cadre territorial revu. De grands territoires, « bassins de vie » à l'échelle métropolitaine, définis à partir du vécu des Seine-et-Marnais, permettent d'envisager une déclinaison territoriale du projet de territoire. Le département doit être porteur de la cohérence entre les échelles régionales, départementales et territoriales afin d'éviter un morcellement entre plaques autonomes et construire ainsi des solidarités entre territoires même limitrophes à la Seine-et-Marne. Son adhésion à Paris Métropole y participe. Ce nouveau cadre territorial devra prendre en compte des initiatives existantes sous forme informelle ou associative et qui sont émergentes sous des

intitulés divers comme conférence et entente. Les dispositifs mis en place au titre du Grand Paris (contrat de développement territoriaux) ou Grand projet 3 du contrat de projet État-Région vont dans ce sens, en attendant les conférences territoriales du schéma d'aménagement régional d'Île-de-France.

- Une politique contractuelle adaptée à ces nouveaux enjeux. Les priorités départementales sont affirmées lors des négociations : des clauses d'écoconditionnalité ont ainsi été introduites depuis 2010 et les axes stratégiques du projet de territoire en sont partie intégrante. Les contrats départementaux sont indispensables à la réussite du projet de territoire mais pour une efficacité maximale leur contenu doit être coordonné avec les dispositifs régionaux.
- La labellisation de projets. L'objectif est de faire émerger puis d'accompagner des projets publics ou privés exemplaires faisant la démonstration du possible.

Et l'ingénierie...

Le conseil général a d'abord commencé par renforcer son ingénierie propre en interne mais aussi par la participation à des programmes de recherche et de développement, des partenariats avec les établissements du pôle de recherche et d'enseignement supérieur Paris-Est, de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France. La structuration du cluster de la ville durable est aussi un atout formidable. Pour l'ingénierie des territoires, le conseil général participe au financement d'une douzaine d'agents de développement dans des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Cela n'est sans doute pas suffisant mais il essaye, dans la limite de ses moyens, de faire face au retrait de l'État qui génère des sollicitations grandissantes dans les domaines du conseil et de l'assistance technique. De façon générale, l'ensemble du processus engagé doit participer à l'amélioration des ingénieries locales par la construction de lieux d'échanges, d'expertises, de diffusion des bonnes pratiques, d'élaboration de projets partagés. Les marges de progrès sont importantes.

La structure des pays était un bon outil de mutualisation et de travail collectif, fédérant des intercommunalités à la bonne échelle territoriale. Les parcs naturels régionaux peuvent l'être aussi. La refonte de la carte intercommunale, en se traduisant par des intercommunalités de tailles plus importantes, sera un atout. Mais ces dernières auront-elles la volonté de s'équiper du bon niveau d'ingénierie ou de mutualiser leurs moyens ? De manière concertée État, Région, Département doivent les y inciter.



Anticiper

Face à l'ampleur des mutations en cours dans la gouvernance des territoires confrontés aux défis de la métropolisation, les acteurs politiques et techniques doivent inventer – ensemble – de nouveaux cadres de pensée et d'action.

Dans ce paysage nouveau et incertain, marqué par une raréfaction de l'argent public, innover et anticiper s'avèrent indispensables. Mais quels dispositifs mettre en place pour favoriser le partenariat et la mise en réseau ?

Différents pistes émergent comme celle d'adosser l'action à une réflexion intellectuelle forte et transversale, d'organiser des dispositifs qui favorisent la réflexivité, l'innovation, l'expérimentation ou de renforcer les liens avec la recherche. D'autres sont proposées comme celles de refonder le débat démocratique et public, d'impliquer davantage les citoyens mais aussi de mieux articuler les sphères politique et technique.

Les ingénieries territoriales – les agences d'urbanisme en premier lieu – ont un rôle central à jouer comme outil d'aide à la décision, comme productrices de stratégies urbaines et d'aménagement, en étroite relation bien sûr avec les élus. Elles ont beaucoup à apporter dans la compréhension des nouvelles dynamiques et dans des solutions adaptées aux territoires, notamment en matière de développement durable et de solidarité, ainsi que dans l'élaboration de nouvelles manières de travailler.



E. Quiniou

Interview

Emmanuelle Quiniou est directrice générale de l'agence d'urbanisme de la région angevine. Après un double cursus en géographie et en philosophie et un diplôme de Sciences Po Urba, elle débute à la ville de Montréal puis travaille à la délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar). Elle exerce ensuite à la mairie de Paris puis à la communauté d'agglomération d'Angers Loire métropole dans les domaines du projet urbain, de l'aménagement et du développement local. Emmanuelle Quiniou est également enseignante à l'IEP de Paris au sein du master Stratégies territoriales et urbaines.

L'ingénierie territoriale à l'épreuve des faits métropolitains

Les Cahiers – Quels sont les positionnements des ingénieries territoriales dans le contexte actuel ?

Emmanuelle Quiniou – La réorganisation des services de l'État et la réduction de ses capacités d'action, la limitation des marges de manœuvre financières des collectivités, la concurrence accrue sur les marchés de l'expertise, du projet urbain et territorial, les processus territoriaux de plus en plus complexes (métropolisation et périurbanisation), l'inflation d'informations et de sollicitations, etc., soulèvent quotidiennement la question du positionnement de « l'ingénierie territoriale », et plus largement de son devenir. Cette ingénierie est multiple et regroupe des métiers et compétences extrêmement différents.

Au rang des structures qui peuvent prétendre appartenir à ce monde de l'ingénierie territoriale, il y a bien sûr les agences d'urbanisme. Loin d'avoir le monopole de l'expertise et de la connaissance dans l'ensemble des domaines qui intéressent les disciplines de l'aménagement et de l'urbanisme, elles appartiennent bien à cette grande planète technico-pensante-agissante, rassemblant une grande diversité d'acteurs, de structures, de statuts et d'intérêts à agir. Elles y ont sans doute une place particulière, notamment liée à leur gouvernance, singulière et historique, fondée sur le partenariat institutionnel. Cette place a évolué et est appelée à évoluer. Ces agences ont, comme d'autres structures ou acteurs, assisté et participé à l'organisation de formes de concurrence (missions, métiers, compétences dédiées, etc.), lorsque des complémentarités d'action et de réflexion ou des espaces de coproduction, sur le territoire n'ont pu être identifiés. Or, ce sont bien ces complémentarités et ces coproductions qui conduisent justement aujourd'hui certains territoires à la performance et à l'excellence métropolitaines ou territoriales.

Cela pose ainsi immédiatement la question de l'égalité ou de l'inégalité d'accès des territoires à l'ingénierie ! La question du positionnement, notamment des agences, est alors double : elle interroge leur place, leur rang (auprès de qui ?) et interroge les lieux (quels territoires concernés par leurs interventions ?). Elle interroge aussi et bien sûr la diversité des agences...

L. C. – Quelles sont les missions des ingénieries territoriales aujourd'hui, compte tenu des mutations du champ de l'aménagement et de l'urbanisme ?

E. Q. – Les mutations en cours sont de différentes natures et produisent pour la plupart des champs de complexité nombreux et nouveaux. La ville et les territoires se transforment, mutent. Les mécanismes de production urbaine et territoriale en France amorcent une véritable révolution sous l'effet conjugué de trois principaux phénomènes. Ainsi, le renouvellement du jeu des acteurs publics et privés, les nouvelles approches en matière de développement durable et d'écologie urbaine, et enfin le développement de nouvelles technologies, viennent de fait influencer toute la chaîne de production de la fabrique de la

ville. Les urbanistes et celles et ceux qui contribuent à l'élaboration, la conception et la réalisation de l'urbain ont donc vu leur place se modifier considérablement. De spécia-

listes, ils deviendront nécessairement généralistes, aux nombreuses spécialités ! Ce qui n'est pas sans conséquences...

Les complexités concernent les organisations et les institutions. Politiques publiques, évolutions législatives et normatives, nouvelles formes de gouvernance et rôle des élus territoriaux sont ici en jeu. Elles sont intimement liées à la multiplicité des acteurs et relèvent par ailleurs de la nature des phénomènes à observer, des projets (procédures, dessins, desseins, systèmes de représentation, etc.) et des questionnements associés à leur financement. Elles appartiennent à des champs d'études, théoriques ou scientifiques de plus en plus spécialisés. Ces complexités mettent en jeu de nouvelles articulations entre temps, espaces et acteurs, elles bouleversent les échelles, invitant ainsi les structures porteuses ou faiseuses de projet, à une nouvelle gestion des certitudes ou plutôt en les invitant à la nécessité de passer à une culture... de l'incertitude.

Mutations et complexités nous invitent ainsi (nous correspond ici à celles et ceux qui appartiendraient au monde de l'ingénierie territoriale et urbaine) à accepter l'idée que l'expertise, l'éclairage, la « connaissance » mais aussi le questionnement, l'interrogation sont indispensables pour nourrir et accompagner la décision

« Les complexités concernent les organisations et les institutions, [...] elles bouleversent les échelles, invitant à la nécessité de passer à une culture... de l'incertitude. »

et ce d'autant qu'il faut aujourd'hui aux élus une véritable capacité à gérer l'incertain ; libre à l'ingénierie l'appétit de l'organiser en s'auto-risant le questionnement...

Comme exemple, le fait métropolitain est assez emblématique, parmi d'autres bien-sûr, de ce qui « fait » mutation complexe et du renouvellement indispensable du positionnement des acteurs (agences comprises). Il est générateur de nouvelles urbanités, de nouveaux lieux « contemporains », de nouveaux modes de vie et d'« implications-réactions » sociétales⁽¹⁾. Le besoin d'expertise et de compétences nouvelles, sur le fait métropolitain en question, n'a jamais été aussi élevé, là encore pour nourrir, éclairer et accompagner la décision des élus face aux effets secondaires générés par l'urbanisation ou, mieux, pour les anticiper, les éviter. L'exubérante et exaltante croissance urbaine est aussi : étalement et fragmentation spatiale, coûts énergétiques associés aux mobilités, ségrégation sociale, médiocre production architecturale et urbaine, etc. De plus en plus de ville, oui ; mais une ville sans doute de plus en plus loin. Jean-Luc Nancy en parle très bien dans son ouvrage *La ville au loin*⁽²⁾. « La ville n'a pas toujours été, elle ne sera pas toujours, elle n'est peut-être déjà plus. Si l'on songe qu'en même temps "la ville est un motif" (un concept peut-être, en tout cas un schème, une sorte de monogramme ou d'emblème) qui converge, confine et consonne avec rien de moins que le motif de la "civilisation elle-même", on mesure l'enjeu de son existence désormais reconnue transitoire ».

Ainsi, plutôt que de répondre à la question de l'avenir ou du devenir des missions de l'ingénierie territoriale, il nous faut sans doute, avec beaucoup d'humilité, nous interroger sur des modes opératoires, des processus, permettant d'appréhender les nouvelles questions posées notamment par ces mutations dans toute leur

(1) L'espace urbain est aujourd'hui en situation de devenir « l'espace naturel » des êtres humains alors qu'un dixième seulement de l'humanité l'occupait au début du xx^e siècle. Le taux d'urbanisation attendu en 2030 sera de 60 %, faisant perdre son sens à la vieille distinction entre ville et campagne. L'urbain organise ainsi le rural sur des modèles renouvelés d'occupation de l'espace – non plus seulement de simples extensions de cités industrielles, ancrées au territoire. En France ? Huit habitants sur dix vivent en ville. Entre 1999 et 2008, huit aires urbaines ont ainsi « absorbé » à elles seules plus de la moitié de la croissance démographique française. Et s'agissant des plus grandes aires urbaines, celles de plus de 500 000 habitants, elles regroupent déjà 37 % de la population totale. Voir La charte des Métropolitaines (www.lesmetropolitaines.eu). Les Métropolitaines sont un groupe de réflexion et de lobbying sur la métropolisation qui voit le jour à l'initiative de Vincent Feltesse, président de la communauté urbaine de Bordeaux et président de la Fédération nationale des agences d'urbanisme, et d'Olivier Mongin, directeur de la revue Esprit.

(2) Jean-Luc Nancy, *La ville au loin*, éditions la Phocide, Paris, 2011.



Jordi Colomer/Anarchitekton (Barcelona), égrifflesse de la Galerie Michel Rein, Paris, © Adagp, Paris 2011.

complexité et permettant de « rapprocher la ville ». On peut ici bien sûr convoquer, sans exhaustivité, la transdisciplinarité, le mode projet, une plus forte articulation de nos actions et missions à la recherche (le dialogue entre l'opérationnel, la connaissance scientifique et l'expertise paraît plus que jamais indispensable), le partenariat valant partage d'expertise (dont l'expertise citoyenne), etc.

L. C. – L'idée d'une séparation entre technique et politique, les agences étant du côté du technique et revendiquant une neutralité et une indépendance vis-à-vis des élus, vous semble-t-elle pertinente ?

E. Q. – Elle me semble totalement impertinente ! À double titre. Premièrement, les grandes réussites urbaines actuelles, beaucoup d'entre nous le disent, supposent une très forte articulation entre le technique et le politique. Là encore, il faut suggérer la nécessité d'une coproduction technico-politique, en laissant aux élus toute la place que leurs fonctions leur accordent. À l'occasion des derniers entretiens du club Ville Aménagement, cela a été clairement formulé par différents acteurs : la réussite de tout projet urbain ou territorial passe par la force du binôme maîtrise d'ouvrage (dans sa double composante technico-politique)/maîtrise d'œuvre associée à la volonté politique. Deuxièmement, les agences d'urbanisme, les sociétés d'aménagement et autres structures d'ingénierie territoriale, ont été conçues, imaginées, positionnées comme outils d'aide à la décision, comme conceptrices et/ou productrices de stratégies urbaines et d'aménagement. Comment pourraient-elles être détachées de la question politique... , qui est par essence celle de la Cité ? Laurent Théry le résume très bien, s'agissant en l'occurrence de la maîtrise d'ouvrage

Installation vidéo de Jordi Colomer (Anarchitekton, 2003). Prenant l'architecture et la ville comme toile de fond fictive, l'artiste catalan nous interroge sur l'interaction entre urbanisme et comportements.

urbaine, dans l'ouvrage qui lui a été consacré à l'occasion du Grand prix de l'urbanisme 2010, *La ville est une figure libre*. « De l'importance du rôle de chacun : l'élu, le maître d'ouvrage et l'architecte », nous dit-il. Il ajoute : « D'avantage qu'un métier, la maîtrise d'ouvrage urbaine s'apparente à l'assemblage de multiples métiers – ingénieur, urbaniste, sociologue, économiste... Il se définit par sa relation aux autres, au premier rang desquels l'élu et le maître d'œuvre ».

Pour les agences cela peut bien sûr poser la traditionnelle question des relations avec les élus et les services des collectivités territoriales. Mais est-ce une bonne question ? Il apparaît plutôt indispensable, parfois urgent, de construire des formes de production et de coproduction ajustées aux situations de gouvernance locale. Un projet de territoire, de ville, porté fortement par ses élus n'appelle pas le même type de gouvernance et la même organisation qu'un projet restant à construire... Autre exemple, une question stratégique posée par l'équipe politique d'une collectivité peut (doit ?) mériter plusieurs points de vue, y compris contrastés. C'est l'exercice (l'épreuve parfois !) du dialogue qui permet de construire la bonne décision.

Enfin, la coproduction technico-politique n'entache pas l'autonomie de réflexion de nos structures. Au contraire. Jean-Marc Offner, directeur de l'agence d'urbanisme de Bordeaux parle de la « posture réflexive »⁽³⁾ qu'il souhaite faire adopter à l'agence. Elle me semble incontournable. La question pour ces dernières semble être davantage la manière dont leurs résultats et l'état de leurs réflexions sont transmis. À qui ? Sous quelles formes ? Que dire et quand ? Le rôle des agences est ici autant dans le « faire » que dans le « faire savoir », et ce d'autant que le fait urbain (et architectural) est un fait éminemment social et culturel dont la dimension technique limite parfois la portée citoyenne⁽⁴⁾. Mais ne pas tout dire ou ne pas avoir à tout dire ne me paraît pas une marque de manque d'autonomie. C'est plutôt une marque de positionnement... stratégique ! La question de l'autonomie des agences relève, il me semble, d'un des fondements du partenariat institutionnel qui leur ont donné naissance et leur donne encore vie ; la faire vivre relève de la confiance accordée par leurs partenaires à ces dernières. Un exemple : prendre l'initiative d'un questionnement, d'une méthode ou d'une analyse, pour nourrir une démonstration à partager avec les élus et peut-être convaincre !

(3) A'urba, agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine, projet d'agence 2011-2015.

(4) Cela renvoyant à leurs missions d'information et de diffusion de savoirs et de connaissances...

(5) *Études foncières*, n° 149, janvier-février 2011.

L. C. – Le champ de l'aménagement et de l'urbanisme s'élargit et se reconfigure autour d'enjeux comme celui du développement durable. Dans ce contexte, il est nécessaire de faire des choix d'études, de méthodes. Y-a-t-il de nouvelles manières de faire ?

E. Q. – C'est une question difficile. La plus difficile. On peut tenter ici d'indiquer deux aspects. Premier aspect : sur certains domaines et champs d'études, les questions qui nous sont posées sont très claires. Elles sont de plus en plus techniques, mobilisant de plus en plus de données, supposant des expertises croisées, elles sont cependant cernées. Leurs contours sont clairs, même s'il s'agit toujours d'un cheminement nouveau à construire (la biodiversité, les trames vertes et bleues, etc.). Second aspect : le développement durable recouvre une telle diversité de champs d'études, de production et de projets qu'il nous demande un effort fondamental de questionnement. Je serais tentée de dire que le sujet majeur sur cette question du développement durable, c'est celui du modèle économique qui pourra supporter son déploiement, pour reprendre les analyses d'Isabelle Baraud-Serfaty (voir notamment « Ville durable cherche modèle économique »)⁽⁵⁾.

Il me semble que sur cette question du modèle économique, qui concerne à l'évidence et en premier lieu celle de la production urbaine et immobilière, il nous appartient de faire émerger des questions, bien sûr, mais surtout des solutions, sinon des expérimentations...

Propos recueillis par Brigitte Guigou

Paris Métropole, nouvel acteur au cœur de la gouvernance

Gérard Lacoste⁽¹⁾
IAU île-de-France



Séminaire de Sceaux sur la gouvernance rassemblant élus et experts en juin 2011.

S'apprête-t-on à vivre une nouvelle mutation de l'organisation institutionnelle de « l'agglomération parisienne », s'inscrivant dans le prolongement de celles qui ont jalonné les années de l'après-guerre? Débats, publications, colloques se multiplient sur le sujet. Depuis que Paris a ouvert le dialogue avec les communes voisines, puis l'a organisé dans le cadre de la conférence métropolitaine, le sujet n'est plus tabou. L'effervescence s'est accrue suite à l'initiative de la Région de réviser le Sdrif, et au retour sur le devant de la scène de l'État avec le projet du Grand Paris. Elle s'est développée avec, en toile de fond, la reprise des réflexions et les prises de position sur le devenir des institutions locales françaises (rapport Daller⁽²⁾, commission Ballardur⁽³⁾, loi sur l'organisation territoriale⁽⁴⁾).

Pour la métropole francilienne, cette effervescence préfigure-t-elle une nouvelle donne institutionnelle, ou annonce-t-elle un autre avènement? Force est de reconnaître que l'option d'une recomposition des institutions ne se dessine pas encore de façon lisible. Ce qui semble certain en revanche, c'est la prise de conscience de la multiplicité tant des points de vue à prendre en compte que des acteurs à associer à la définition des politiques publiques et à l'élaboration des projets d'échelle métropolitaine. C'est dans cette quête d'un système associant un nombre croissant d'acteurs à la gestion de la métropole, que s'ébauche aujourd'hui une nouvelle gouvernance, dont Paris Métropole pourrait devenir une pièce essentielle.

La gouvernance francilienne n'est plus une question taboue depuis que Paris puis la Région Île-de-France ont ouvert le dialogue avec les collectivités à l'occasion de la conférence métropolitaine ou de la révision du schéma directeur. C'est dans la quête d'un système associant un nombre accru d'acteurs à la gestion de la métropole que s'ébauche aujourd'hui une nouvelle gouvernance. Paris Métropole pourrait en devenir une pièce centrale.

Institutions et compétences, gouvernement et gouvernance...

Tous les vingt ans environ, depuis sa constitution en 1945 dans son périmètre actuel, un grand chambardement survient dans l'organisation de la région parisienne, devenue par la suite Région Île-de-France. On passe ainsi d'un État centralisateur mais inerte, à une période de déconcentration hyperactive concrétisée par la création du district de la région parisienne en 1959, l'éclatement du département de la Seine en 1964, et une action vigoureuse de l'État à travers la mise en œuvre du SDAURP⁽⁵⁾ conçu autour de Paul Delouvrier. Il s'agissait alors de promouvoir un « nouvel ordre urbain » dans une agglomération proliférante. Seconde étape au début des années 1980, l'heure de la décentralisation. L'émergence de la Région et de départements dotés d'exécutifs élus, mais aussi le transfert de l'urbanisme aux communes en constituent les traits déterminants. Cependant, l'acte majeur en matière d'aménagement, l'élaboration du Sdrif, reste placé sous l'autorité de l'État qui ne semble pas prêt à s'en dessaisir.

Ce sera chose faite à la fin de la décennie suivante avec une troisième étape qui marque la poursuite de la décentralisation et le transfert

(1) Gérard Lacoste est directeur général adjoint, délégué à la stratégie et au développement de l'IAU îdF

(2) Daté du 8 avril 2008.

(3) Rapport remis le 5 mars 2009.

(4) La loi de réforme des collectivités territoriales n° 2010-1563 du 16 décembre 2010.

(5) Schéma d'aménagement de la région parisienne (SDAURP).

Références bibliographiques

- GAUDIN Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- LECROART Paul, PALISSE Jean-Pierre, BELTRANDO Yannick, « Initier des projets métropolitains : l'IBA, une pratique féconde », *Note rapide* n° 478, IAU île-de-France, Apur, juillet 2009.
- MOREAU DEFARGES Philippe, *La gouvernance*, coll. Que sais-je, PUF, 2006.

Référence webographique

<http://www.parismetropole.fr/>



Première réunion du conseil régional d'Île-de-France le 1^{er} juillet 1976.

de nouvelles responsabilités à la Région, notamment en matière d'aménagement et de transport. Le témoin semble alors transmis par l'État, la décentralisation arrivée à son stade de maturité avec une nouvelle répartition des pouvoirs entre collectivités territoriales.

Mais au-delà des apparences, cette nouvelle organisation des responsabilités conçue d'en haut avec une juxtaposition de compétences clairement réparties entre acteurs (même si elles sont en fait souvent partagées), s'est accompagnée d'un profond changement du contexte. De fait, le fonctionnement de ce système ordonné s'avère beaucoup plus complexe que sa description pourrait le laisser penser. Confronté à des difficultés budgétaires croissantes, l'État voit sa capacité d'action se restreindre. Par ailleurs, l'intérêt public est désormais exprimé par toutes sortes d'acteurs et il ne détient plus le monopole de sa définition. Ainsi de nouveaux rapports entre acteurs publics se mettent en place. Au-delà du schéma institutionnel codifié par des textes législatifs hérités de la décentralisation, une gouvernance métropolitaine se construit, sur un mode présentant des similitudes avec les dispositifs organisant l'échange multilatéral au plan international. À côté de la notion de gouvernement des territoires métropolitains incarnée par les

Partager les souverainetés, coordonner les efforts, à l'ONU comme ailleurs, appellent de nouveaux comportements professionnels associant les métiers de la médiation, de la négociation, de la coopération.



différents niveaux de collectivités, villes, départements, Région, émerge la notion de gouvernance appliquée à la métropole francilienne. Mais qu'est-ce donc que cette gouvernance et plus singulièrement cette gouvernance métropolitaine ?

Selon Jean-Pierre Gaudin, « cette gouvernance ce serait tout bonnement de l'action publique en réseaux, une pratique relationnelle de coopération non prédéfinie et toujours à réinventer, à distance des armatures hiérarchiques du passé et des procédures routinières » (2002).

En vérité, son émergence n'est pas totalement nouvelle. Le développement des politiques contractuelles et le dialogue entre collectivités ont amorcé ce mouvement peu de temps après l'essor de la décentralisation : contrats de plan État-Région, contrats entre collectivités territoriales, financements croisés d'opérations d'aménagement ou d'équipements grands ou moins grands... Tous ces actes témoignent d'une construction collective de cet intérêt public, de l'ouverture d'un champ de négociation qui s'étend sans cesse à de nouveaux sujets et de nouveaux acteurs. Mais il s'agit encore pour l'essentiel de relations bilatérales, et non d'une véritable gouvernance au sens où l'entendent les spécialistes de la science politique.

De la volonté d'organiser cette gouvernance au sein de la métropole francilienne naît, en 2009, Paris Métropole. Le processus est connu : l'initiative du maire de Paris (Bertrand Delanoë, dès 2001) d'engager le dialogue avec les communes voisines ; la recherche d'un échange durable et plus structuré au sein de la conférence métropolitaine, créée en 2006, associant plus largement communes, départements et bien sûr la Région qui vient de se lancer dans la révision du Sdrif ; enfin la création en 2009 du syndicat Paris Métropole regroupant à l'origine 93 membres et qui en compte aujourd'hui 100 de plus⁽⁶⁾.

Les motivations ayant conduit ces membres à rejoindre le syndicat sont diverses. Parmi les pionniers initiant la démarche, certains militaient dès l'origine pour un rapprochement et la création d'une communauté urbaine ; d'autres se satisfont d'une amélioration du dialogue entre voisins et de la perspective de partenariats ciblés. Dans un premier temps, de nombreuses collectivités de droite se sont tenues à distance de cette démarche initiée par le maire de Paris, envisageant même de

(6) 193 membres, c'est autant que le nombre d'États membres de l'ONU ! Au-delà de la boutade, ce rapprochement suggère, même si les échelles et les sujets traités n'ont rien de commun, la diversité des collectivités membres et la complexité de l'organisation de véritables débats permettant de recueillir tous les points de vue.

créer leur propre regroupement. Elles finissent par rejoindre Paris Métropole après que celui-ci ait vu son existence et son rôle conforté par le vote de la loi du Grand Paris⁽⁷⁾.

Gouvernance métropolitaine et organisation de la scène publique francilienne

Cette nouvelle scène métropolitaine a donc pour objet de favoriser la prise en compte d'un intérêt public, reflet d'une expression collective et de sa diversité. Elle cherche à intégrer également le fait que cet intérêt public se décline à diverses échelles, offrant sur les mêmes réalités des points de vue parfois divergents. « Car tel est bien l'esprit de la démocratie moderne : rien n'est donné, tout est construit. » (Philippe Moreau Defarges, 2006).

Les statuts de Paris Métropole, lieu de débat où se retrouvent tous les niveaux de collectivités, de la commune à la Région, résument bien cette finalité. Certes, il s'agit d'un syndicat d'études, mais cela ne signifie pas « société savante ». Sa finalité, rappelée dans le préambule des statuts, est d'abord de définir des objectifs communs à l'ensemble de ses membres, fondement de l'acceptation collective des résolutions ultérieures à prendre par le syndicat. Il s'agit également de coordonner leur action et de déboucher sur la mise en place de partenariats favorisant l'émergence de projets d'échelle métropolitaine, de proposer des mesures visant à renforcer la solidarité entre collectivités, de prendre place dans le débat sur l'évolution de la gouvernance de cette métropole. Il s'agit enfin de s'exprimer collectivement, notamment vis-à-vis de l'État, pour faire valoir son point de vue sur les politiques nationales ou leurs conséquences pour un territoire où résident 12 millions d'habitants.

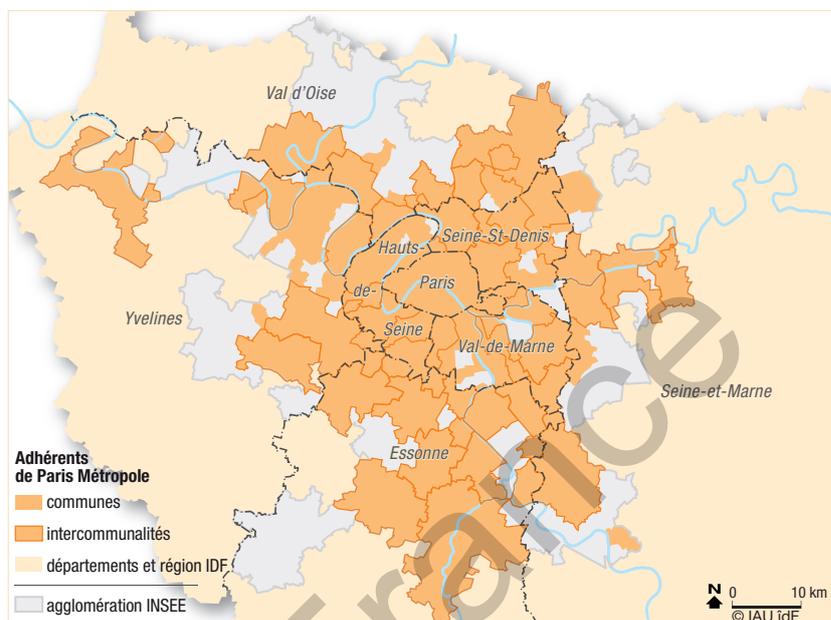
Il s'agit là d'un enjeu dont toutes les collectivités ont pris conscience. C'est bien sûr le cas de la ville de Paris qui a chargé Pierre Mansat, adjoint au maire, des relations avec Paris Métropole et les collectivités locales d'Île-de-France. C'est également l'orientation prise par la Région dont Jean-Luc Laurent est le délégué spécial sur le Grand Paris et la métropole francilienne.

Mais comment organiser le débat, et au-delà, faire prendre position à un collectif de près de 200 membres ? Cet exercice délicat, qui se met en place peu à peu, implique la mobilisation de plusieurs types de compétences.

Des compétences politiques tout d'abord, avec une organisation qui repose sur trois instances :

- le comité syndical (il regroupe l'ensemble des membres et se réunit cinq ou six fois par an pour adopter les décisions statutaires et mener à terme les débats sur les sujets impliquant une

Paris Métropole, 1^{er} septembre 2011



prise de position de Paris Métropole. Dans ces débats, chaque collectivité pèse du même poids : une collectivité vaut pour une voix ;

- le bureau (il est composé de 42 membres et se réunit une fois par mois pour préparer ces débats et les décisions soumises à délibération) ;
- la réunion du président et des vice-présidents (elle constitue l'organe exécutif veillant à la bonne marche du syndicat).

Cette réflexion collective s'organise autour de commissions et groupes de travail qui explorent les divers sujets que Paris Métropole a décidé de mettre à son agenda. Quatre commissions ont ainsi été installées dès la création du syndicat, traitant respectivement des projets métropolitains, du logement, des déplacements, et enfin du développement et de la solidarité au sein de la métropole. Ouvertes à tous les membres qui souhaitent y participer, ces commissions sont animées par deux élus.

Pour que ce travail soit fructueux, il est également nécessaire de mobiliser deux autres types de ressources. En premier lieu une administration qui rende possibles ces échanges, en en gardant fidèlement la trace, restituant le fruit de ce travail collectif et facilitant le cheminement vers la prise de décisions. En second lieu un appui technique permettant le déroulement de ces échanges sur des bases étayées, rôle qu'assurent les agences d'urbanisme : l'IAU Île-de-France et l'Apur⁽⁸⁾.

(7) Articles 3 et 21 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

(8) Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France et Atelier parisien d'urbanisme.

Paris Métropole a bien grandi ! De 93 adhérents en 2009 au moment de sa création, il est passé à 193 membres en 2011.



Quatre personnalités du syndicat Paris Métropole : Pierre Mansat, adjoint au maire de Paris, initiateur de la conférence métropolitaine, Jacques J. P. Martin, actuel président de Paris Métropole, maire de Nogent-sur-Marne, Jean-Yves Le Bouillonec, premier vice-président de Paris Métropole, maire de Cachan et Jean-Luc Laurent, délégué spécial de la Région sur le Grand Paris et la métropole francilienne.

Temps forts...

Comment caractériser la « production » de Paris Métropole ? Une collectivité ou une administration prend des décisions qui se concrétisent par l'octroi d'autorisations ou d'interdictions, l'attribution de subventions, la construction d'équipements. Un organe incarnant une forme de gouvernance – et non de gouvernement – se situe dans un autre registre.

Il rapproche des points de vue, émet des avis et des propositions, labellise des projets, lance des consultations. Et c'est bien dans ce registre que se concrétisent les activités de Paris Métropole. Il a ainsi émis au cours de ses deux années d'activités plusieurs avis et recommandations adoptés en séance plénière ou par son bureau. Il a également cherché à fédérer et mettre en valeur l'action de ses membres dans le cadre d'un appel à initiatives (voir encadré p. 77), à élargir le débat en associant le monde socio-économique à ses travaux dans le cadre d'un comité des partenaires.

Parmi les temps forts de l'activité de Paris Métropole, deux expériences peuvent illustrer cette production et ont montré qu'il est possible d'émettre des avis consensuels sur des sujets sensibles. Ce fut le cas pour l'avis exprimé dans le cadre des débats publics sur le réseau de transport en commun⁽⁹⁾, puis à l'occasion de l'élaboration d'une proposition sur la solidarité financière entre collectivités franciliennes. Ce second avis, adopté à l'unanimité par le bureau de Paris Métropole en juillet 2011, a finalement abouti au terme d'un travail acharné (exposés, rapprochement de points de vue et négociation, simulations diverses...) illustrant les implications d'une telle démarche sur des sujets aussi délicats. Plus qu'une étude confiée à un prestataire puis soumise à validation, ce qui était nécessaire sur le plan technique dans cette approche c'était un accompagnement technique constant des travaux de la commission et d'une capacité d'expertise et d'évaluation⁽¹⁰⁾ permettant de construire avec les élus la proposition susceptible de rallier les suffrages du plus grand nombre.

Certes, sur ces deux sujets, le syndicat se devait de prendre position. Son avis était sollicité par l'État dans le débat public sur le projet de

réseau de transport du Grand Paris. De même il ne pouvait se désintéresser des modalités de refondation de la solidarité financière, alors que cet objectif figure dans ses statuts et que le calendrier et l'ambition du dispositif étaient fixés par la loi⁽¹¹⁾. Mais, même s'il s'agissait de « figures imposées » dont les grandes lignes avaient été préalablement fixées, ces deux sujets constituaient des tests majeurs. Ils ont révélé la capacité de Paris Métropole à dégager un consensus sur des sujets naturellement propices à l'opposition entre collectivités ayant des intérêts divergents.

Temps faibles...

Au-delà de ces premières prises de position, on peut cependant s'interroger sur la capacité du syndicat à s'emparer avec autant de succès de sujets révélateurs de divergences d'intérêts entre ses membres, quand le cadre du débat n'est pas fixé par la loi ou par une autorité supérieure. En effet, la notion de gouvernance repose sur l'idée qu'il existe avant tout des « problèmes à résoudre » et que leur solution peut être trouvée collectivement. Cette mise en avant de « problèmes à résoudre » plutôt que de « conflits à arbitrer » privilégie une approche technique des sujets soulevés. C'est bien l'esprit de la démarche d'un syndicat d'études, qui cherche à « mettre les choses à plat », à produire des diagnostics partagés, puis ensuite, à exprimer une position commune.

C'est ce que Paris Métropole s'est efforcé de faire en mai 2011 sur la question du logement. Mais sur ce sujet les dimensions techniques des questions débattues sont difficilement dissociables de leur aspect politique. Une fois le diagnostic posé, chaque médecin a son remède et le consensus acquis sur le diagnostic n'entraîne pas de convergence sur les actions à entreprendre ou les recommandations à retenir. Ainsi, la définition de règles communes pour la production et la localisation de logements locatifs sociaux n'a pas pu

(9) Débat sur le projet Arc Express et sur le projet de réseau du Grand Paris.

(10) Ces travaux présentés devant les commissions sont consultables sur le site de l'IAU Île-de-France.

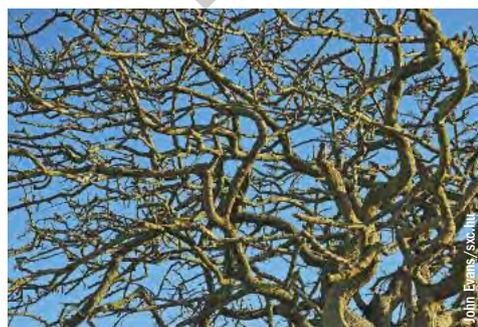
(11) Article 125, loi de finances pour 2011.

faire l'objet d'un avis unanime. Dans ce contexte moins codifié, le travail s'avère finalement plus ardu, l'absence d'obligations à agir rendant plus délicat le rapprochement des points de vue et la formulation de propositions opérationnelles portées par l'ensemble des membres, propositions dépassant l'expression de vœux pieux et apportant une réelle avancée.

C'est pourtant dans ce registre que Paris Métropole devra progresser pour être une véritable force de proposition. Pour ne pas devenir une chambre d'enregistrement, il devra faire entendre sa voix auprès de l'État qui, à ce jour, a sollicité son avis sur le tracé du réseau de transport du Grand Paris, mais n'a pas considéré nécessaire de le faire sur un sujet pourtant essentiel pour les membres de Paris Métropole : la politique du logement et la répartition territoriale des objectifs de construction.

...et perspectives

Paris Métropole a pour cela plusieurs opportunités stimulantes qui se présentent à court terme. Il va, tout d'abord, être amené à se prononcer sur des projets d'ambition métropolitaine portés par certains de ses membres. L'expression des avis à rendre sur les futurs contrats de développement territorial (CDT) sera de ce point de vue un exercice délicat. Il ne peut se résumer à une approbation sans réserve de ces CDT, sans les confronter à une vision des effets produits sur l'aménagement de l'ensemble de la métropole. Il est en effet peu probable que la somme des objectifs exprimés dans chacun de ces 17 documents, reflets de stratégies et d'intérêts locaux légitimes, constitue spontanément une stratégie d'aménagement cohérente à l'échelle régionale. Est ainsi posée la question de l'articulation de cet exercice avec l'élaboration d'un document cadre, garant de cet équilibre d'ensemble. C'est également la question du rôle de Paris Métropole dans la conception du futur schéma directeur de la région Île-de-France, engagée prochainement comme le prévoit la loi du 15 juin 2011, qui est ainsi soulevée.



Paris Métropole vient d'ouvrir un chantier consacré à la question de l'organisation de la gouvernance métropolitaine, qui se traduira par « un livre vert » avant la fin de l'année.

Paris Métropole peut faire sur ce sujet la démonstration de sa capacité à peser sur le cours des choses, à être un lieu de proposition, un trait d'union entre collectivités gérant des compétences à des échelles différentes.

Par ailleurs, pour répondre à cette ambition et montrer qu'il n'est pas, selon l'expression d'un de ses membres, condamné à « ne rien faire... mais ensemble », le syndicat se propose dans les prochains mois de relever un autre défi, en ouvrant un chantier consacré à la question de l'organisation de la gouvernance métropolitaine. Pour cela, une démarche a été arrêtée lors d'un séminaire de travail à Sceaux, le 27 et 28 mai dernier. Elle vise à élaborer d'ici la fin de l'année « un livre vert » qui constituerait la première étape de travail, le matériau de base des échanges ultérieurs, comprenant les contributions des élus et des experts mobilisés, ainsi que l'évocation de plusieurs scénarios articulés autour d'options différenciées. Parmi ces scénarios, plusieurs pistes ont été évoquées :

- l'émergence d'une intercommunalité forte, type communauté urbaine ;
- la structuration de l'espace métropolitain autour de plusieurs grandes intercommunalités ;
- l'organisation des grandes fonctions métropolitaines à partir de syndicats techniques ou d'agences dont la gouvernance serait revue...

Cette réflexion sera d'autant plus intéressante, qu'à travers ces diverses options, transparaissent de nouveau l'interrogation initiale et les multiples sens que peut revêtir le mot gouvernance. S'agit-il d'organiser le jeu entre acteurs et d'optimiser la prise de décision et la gestion collective de la métropole ? Quels espoirs ces acteurs fondent-ils sur l'amélioration du dispositif actuel et quels modes de travail ou procédures nouvelles permettraient d'y parvenir ? Ou s'agit-il de rebattre les cartes sur le plan institutionnel, de redéfinir la distribution des compétences et des ressources ?

Gageons que le débat sera animé, et qu'un échange autour de perspectives construites et argumentées permettra à tous de progresser. Et à Paris Métropole de conforter son rôle d'animateur d'une gouvernance plus efficace... en attendant qu'un consensus se dégage sur une nouvelle forme idéale de « gouvernement métropolitain ».

L'appel à initiatives de Paris Métropole

Le 31 mai 2010, Paris Métropole a lancé un appel à initiatives auprès des collectivités membres. Cette démarche inspirée des IBA allemandes, vise à susciter une démarche collective et montrer que la métropole se construit au quotidien, par des projets grands ou petits, des manifestations culturelles ou citoyennes.

74 collectivités ont répondu à l'appel et travaillent maintenant de concert pour faire évoluer ensemble ces projets et donner à voir les mutations de la métropole. Les nouvelles collectivités qui ont rejoint le syndicat depuis cette date sont invitées à se joindre à la démarche. Cet appel à initiatives vise à faire émerger des projets métropolitains rapidement opérationnels, portés par toutes les collectivités, en lien avec les acteurs du territoire. Il a vocation à faciliter leur mise en œuvre, permettre les échanges d'expériences et favoriser l'action collective.

Le travail en commun jusqu'en 2012

Les 74 initiatives ont été présentées publiquement lors du deuxième forum de Paris Métropole en décembre 2010. Les initiatives présentées ont été classées en cinq grandes familles :

- La métropole à vivre (parcs de loisirs, reconquête des berges des fleuves, lieux d'accueil des enfants).
- Les coulisses de la métropole (nouveaux réseaux d'énergie, qualité de l'eau, gestion des déchets...).
- Des liens aux lieux (transports innovants, modernisation des gares, requalification des voies rapides).
- L'attractivité pour tous (pôles de recherche, campus et résidences pour chercheurs et étudiants...).
- Des cultures à partager (événements culturels et festifs, lien enseignement/culture, valorisation du patrimoine).

Aujourd'hui, il s'agit de travailler à enrichir les propositions de rapprochement entre initiatives, à développer les échanges de pratiques... Pour cela une équipe projet a été mise en place, associant les moyens et les savoir-faire de l'équipe de Paris Métropole, de l'IAU Île-de-France et de l'Apur.

La démocratie participative à l'échelle des grandes villes ?

Georges Gontcharoff⁽¹⁾
Adels et Unadel



Alors que le bilan de la démocratie participative exercée à l'échelle des quartiers reste mitigé, que les conflits d'intérêts entre mondes rural et urbain se durcissent, de vastes ensembles métropolitains sont en train de se structurer sans que l'on réfléchisse à la place future du citoyen dans les débats, essentiels mais complexes, que leur construction nécessite pourtant. Clairement, un impensé de la réforme territoriale en cours...

Hors Paris, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 propose à huit agglomérations d'un seul tenant et de plus de 500 000 habitants, d'adopter le nouveau statut de « métropole ». Sept d'entre-elles, à l'exception de Marseille, devraient y souscrire. D'autres agglomérations, plus petites, rêvent de grossir jusqu'à pouvoir adopter ce statut quitte à intégrer des territoires très éloignés : Toulon, Clermont-Ferrand, par exemple.

La promotion de l'urbain vaste

La même loi propose le statut de « pôle métropolitain » à des agglomérations non jointives rassemblant au moins 300 000 habitants, avec un ensemble de 150 000 habitants. Plusieurs « pactes urbains » (Lyon-Saint-Etienne-Vienne) ou associations de villes (le Sillon lorrain) préfigurent ce statut qui ressemble aux réseaux de villes plus anciennement connus.

Une autre application de l'esprit de la loi de réforme des collectivités territoriales se lit dans les projets de schémas départementaux de la coopération intercommunale (SDCI), présentés par les préfets en avril 2011. Presque partout, des communautés d'agglomération absorbent des communautés de communes périphériques. Près d'une trentaine de communautés d'agglomération nouvelles apparaissent par agglomération de plusieurs communautés de communes. Bref, il est patent qu'aux yeux des promoteurs de la loi, plus c'est gros plus c'est beau. On assiste donc à une promotion de l'urbain

de grande dimension et cette option entraîne de nombreuses interrogations relatives à la gouvernance démocratique de ces ensembles.

Le bilan des instances participatives officielles en milieu urbain

À l'échelle des territoires, les deux grandes avancées démocratiques des douze dernières années sont liées à l'obligation légale de faire fonctionner des « conseils de développement » pour les communautés urbaines, pour les communautés d'agglomération et pour les pays, et l'obligation d'animer des « conseils de quartier » pour les villes de plus de 80 000 habitants. Une masse impressionnante d'études et nombre de colloques analysent le fonctionnement réel de ces instances dont le bilan est naturellement divers et mitigé (voir encadré).

La première difficulté réside dans le fait que l'on demande aux citoyens d'exercer leurs responsabilités à différentes échelles emboîtées : citoyen dans son quartier, avec les vertus et limites de la proximité et de l'interconnaissance des personnes proches ; citoyen dans sa commune, membre de l'agglomération, ou dans son arrondissement ; citoyen de l'ensemble de l'organisme urbain. Pourquoi pas citoyen de son département, de sa région, de son pays, voire de l'Europe... ? Ainsi, le même citoyen est appelé à se prononcer, et mieux

De multiples sources d'évaluation

À Paris, un observatoire de la démocratie a étudié, pendant cinq ans, les 123 conseils de quartiers, quelques autres instances démocratiques et la place de la participation des habitants dans de grandes opérations d'urbanisme (notamment Seine-Rive-Gauche et la rénovation des Halles)... avant de se saborder, dans la mesure où ses préconisations n'étaient guère prises en compte par l'exécutif parisien. Le comité de liaison des conseils de développement a multiplié les évaluations. L'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (Adels) a publié plusieurs ouvrages sur le sujet. Bref, on voit assez bien ce qui marche et ce qui ne marche pas.

Référence webographique

www.adels.org/territoires/

(1) Georges Gontcharoff est administrateur de l'Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (Adels), et de l'Union nationale des acteurs et des structures du développement local (Unadel).

encore à intervenir sur la place ou le square de voisinage, mais aussi sur le programme local de l'habitat, le plan de déplacements urbains, le plan local d'urbanisme qui intéresse toute la ville ou toute l'agglomération, voire sur l'ensemble des projets concernant « le Grand Paris », par exemple. Le risque est que les uns se spécialisent sur les questions de proximité, tandis que les autres (membres d'une élite plus compétente) « montent » vers des instances plus importantes. La capacité mentale et opérationnelle à changer constamment de focale n'est pas évidente.

La deuxième difficulté réside dans le fait que la réponse à une offre de participation du pouvoir engendre nécessairement une sélection sociale. Toutes les études montrent d'une part la faiblesse quantitative de citoyens participants : 2 à 4% de l'ensemble de la population du territoire, et d'autre part des distorsions qualitatives : 50 à 60% des citoyens actifs sont de « jeunes » retraités diplômés. Les efforts pédagogiques auprès de ceux qui ne sont pas spontanément partie prenante sont encore insuffisants. La troisième difficulté réside dans l'absence de réponse claire du pouvoir par rapport aux vœux, travaux et revendications, issus des instances de participation. Le turn-over dans ces instances constitue un bon indicateur à la fois du dynamisme participatif qui demeure et du nombre de citoyens qui se découragent. On ne constitue pas une participation dans la durée avec une telle rotation d'acteurs.

De telle sorte qu'à côté des instances officielles mises en place, réglementées et souvent instrumentalisées par le pouvoir, on trouve de plus en plus des associations citoyennes « spontanées », généralistes ou spécialisées, encadrant des revendications beaucoup plus libres et vigoureuses, qui négocient avec le pouvoir, en instaurant un rapport de force. Ce « mouvement social » croissant est plus présent dans des actions de lutte contre un projet public que comme force de contre-proposition. D'énormes efforts sont encore à déployer pour passer de la dénonciation de ce que l'on ne veut pas à l'affirmation de ce que l'on veut. Depuis quelques années, des progrès sensibles sont opérés sur cette voie, avec les nouvelles méthodes de pédagogie collective du débat public ou du forum. Les citoyens commencent à savoir travailler une question en profondeur et à ne pas se contenter de colères passagères. Il faut aussi remarquer que les interventions citoyennes sont anciennes et assez bien rodées quand elles se situent dans les territoires les plus proches : le quartier, la commune. L'action s'y mène autour d'enjeux très concrets de la vie quotidienne, des équipements ou des services de voisinage, selon des formes assez tra-

ditionnelles. L'intervention citoyenne sur des territoires plus vastes – l'intercommunalité, le département, la région – est beaucoup plus récente et encore assez balbutiante. À ces échelles, les enjeux sont plus complexes, moins sensibles et plus difficilement perceptibles au citoyen lambda. Leur compréhension suppose une information préalable, pédagogiquement travaillée. Des méthodes nouvelles, souvent venues de l'étranger, s'expérimentent : des débats publics, des forums, des conférences et des jurys citoyens, des budgets participatifs. C'est un nouveau champ qui s'ouvre depuis quelques années à la participation.

La récente réforme des collectivités territoriales ne dit pas un mot de ces questions. On nous dira que ce n'est pas son objet. Elle ne dit pas s'il subsiste des conseils de développement pour les agglomérations, ni qu'ils sont supprimés. Elle ne les instaure pas non plus auprès des si puissants conseils métropolitains de demain. Ces instances d'intervention de la société civile dans les affaires locales n'étaient pas des panacées, mais elles avaient le mérite d'exister et de conduire, ici et là, des expérimentations décisives sur la voie du développement local, dans ses formes économiques, sociales et environnementales les plus novatrices.

Contestations internes et externes

À l'intérieur des grands ensembles urbains, les contestations sont bien connues. Au fur et à mesure que l'intégration des compétences et des moyens s'accroît, de la communauté d'agglomération à la communauté urbaine, puis à la métropole, l'interrogation grandit à propos de la portion de plus en plus congrue laissée aux communes membres. Cette lente absorption est porteuse de revendications de la part des élus et des habitants qui ont peur



Une proximité urbain/rural qu'il faut apprendre à pratiquer et apprécier.

de perdre leur pouvoir ou leur identité, au sein d'une grande structure anonyme et éloignée. Il faut savoir que deux idées ont été écartées lors de la discussion de la loi de réforme des collectivités locales : le statut de collectivité locale pour les métropoles qui aurait ainsi entraîné la fusion pure et simple des communes membres ; la perception de la totalité de la fiscalité et des dotations par le conseil métropolitain, quitte à ce qu'il en reverse une partie à des sous-ensembles plus ou moins maintenus. Ces projets peuvent revenir à l'ordre du jour et provoquer de vives résistances. La difficulté avec cette réforme territoriale, c'est qu'au lieu de traiter de façon coordonnée des évolutions de compétence du niveau métropolitain et du niveau communal, elle oublie ce dernier.

À la périphérie des grands ensembles urbains, les problèmes spécifiques du périurbain sont encore trop peu étudiés alors qu'ils recèlent de nombreux conflits. Les contestations sont principalement portées par les tenants du développement durable qui défendent l'arrêt de l'étalement des villes au détriment des espaces agricoles et naturels et la promotion d'une ville compacte.

Au-delà des grands ensembles urbains, le rural s'interroge. On lui dit qu'il n'est plus que résiduel, qu'il n'est plus porteur d'un développement autonome, qu'il bénéficiera essentiellement du « ruissellement » économique des villes. Alors que la tradition de notre aménagement du territoire, depuis ses origines gaulloises, était de rechercher une complémentarité, un équilibre entre ville et campagne, le tout urbain qui domine maintenant exacerbe la résistance de tous les acteurs du monde rural. La rupture est de plus en plus sensible et porteuse de luttes nouvelles. Il est temps de rechercher les bases d'une nouvelle alliance.

« Non à l'aéroport ! »,
la construction d'un équipement
éminemment métropolitain
est un catalyseur des tensions
entre la ville et la campagne.



À la recherche d'un nouvel aménagement du territoire

Jusqu'à ces dernières années, la doctrine de l'aménagement du territoire était héritée de l'école de la géographie française de la première moitié du XX^e siècle. Deux aspects principaux la caractérisaient. D'une part la théorie des « espaces polarisés » qui unissait une petite ville ou un gros bourg à un espace rural périphérique, dans des rapports interactifs gagnant-gagnant. Ainsi, les spécialistes maillaient-ils la France d'environ 400 territoires de complémentarité ville-campagne. Cette pensée a aussi été celle du début de l'histoire des pays auxquels la loi de réforme des collectivités territoriale vient de retirer la reconnaissance légale. D'autre part la théorie de « l'armature urbaine » et de « la hiérarchie des villes » qui permettait à l'État de planifier ses aides, via les contrats de villes moyennes, le soutien aux métropoles régionales d'équilibre, etc. Dans les deux cas, les villes et leur arrière-pays sont dans un rapport de développement conjoint. Avec les évolutions actuelles, la crainte est de voir, au contraire, se multiplier des oppositions entre villes et campagnes de plus en plus violentes.

Pour progresser, il faut donc conduire une réflexion nouvelle sur l'aménagement du territoire. Quel équilibre nouveau entre l'urbain et le rural, profitable aux deux, peut-il être envisagé ? Ce débat essentiel ne doit pas être l'affaire des seuls techniciens ou élus. Il faut en faire un débat public citoyen, permettant aux citoyens comme aux ruraux de s'exprimer.

Au-delà, ne faut-il pas mettre sur pied des instances régionales et nationale pérennes d'aménagement du territoire, associant la société civile, et fonctionnant démocratiquement, à la place d'une Datar, instrument du pouvoir central ?

Il est temps de réfléchir à de nouveaux paradigmes pour l'aménagement du territoire : la participation du citoyen aux débats métropolitains pourrait alors se mettre en place sur des bases plus claires.

Rencontres annuelles autour de l'imaginaire métropolitain régional

Valérie Mancret-Taylor⁽¹⁾
Conseil régional
d'Île-de-France



L'eau urbaine, une des études des Ateliers de création urbaine, (transports, berges, square flottant).

Vaste programme que de faire travailler ensemble de futurs professionnels issus de formations très différentes sur l'imaginaire métropolitain francilien ! Instituts d'urbanisme, écoles d'architecture, école du paysage, écoles de commerce, école de design⁽²⁾, d'abord étonnés ont rapidement été convaincus de l'intérêt de la démarche et renouvellent leur appétence chaque année. Ces Ateliers leur ont offert une occasion inespérée, face à la croissance en panne, au désir de retour vers la nature, aux évolutions de mobilité, à la crise du logement, au gaspillage des terres et des énergies, d'assouvir un besoin collectif de recherche et de propositions. La qualité et la pertinence des productions au fil de quatre sessions attestent un réel succès.

Derrière l'exercice pluridisciplinaire offert par la Région, il y a en effet la certitude que le changement de paradigme à l'œuvre dans les domaines de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire nécessite des expérimentations et doit offrir un espace de réflexion propice à l'innovation. L'intuition que les nouvelles réalités sociales, économiques et environnementales ne peuvent plus être traitées avec des concepts périmés, a été confirmée. Le pari a été gagné, les étudiants ont offert à la Région un panel de propositions riches, sur des sujets aussi complexes que la densité et la diversité des formes urbaines, l'eau urbaine, le commerce et le tourisme.

Il est difficile de résumer tous les apports de ces quatre sessions. Il faut retenir que la métropole francilienne de demain restera formellement

Dès 2007, parallèlement à l'élaboration du projet de schéma directeur de la région d'Île-de-France (Sdrif), la Région s'engageait dans une démarche innovante de réflexion sur le devenir métropolitain en ouvrant un cycle annuel de rencontres universitaires : les Ateliers de création urbaine (ACU). Voici un tour d'horizon de la démarche régionale et des propositions inventives nées des quatre sessions de ces ateliers (2007-2011).

hétérogène, mais sera probablement plus lisible et accessible, donc plus acceptable. Il existe des paysages urbains générés par la ville du XX^e siècle qu'il faut, pour les desseins de la métropole du XXI^e siècle, se décider collectivement à accepter et à valoriser. La question de la cohérence écologique restera forte et toutes les sessions font converger leurs propositions afin que les inégalités y soient moindres.

La prise en considération des enjeux liés à l'eau a permis de dépasser la question strictement fluviale ou patrimoniale. Penser l'alimentation en eau potable et le traitement des eaux usées a fait prendre conscience de la complémentarité entre les espaces fortement urbanisés et les espaces plus ouverts, mais également de la rareté de cette ressource. Même dans nos pays occidentaux, les risques ou les manques qui y sont attachés, ne peuvent être balayés d'un revers de la main.

À l'heure du e-commerce, la question des territoires reste cruciale. Facteur d'attractivité de l'Île-de-France, un maillage en équipements

(1) Valérie Mancret-Taylor est directrice de la planification, de l'aménagement et des stratégies métropolitaines, unité aménagement durable, conseil régional d'Île-de-France.

(2) Institut d'études politiques de Paris, master urbanisme. École nationale supérieure d'architecture villes et territoires de Marne-la-Vallée, diplôme supérieur d'architecture. École nationale supérieure du paysage de Versailles. École des Ponts-Paristech, mastère Amur. Université de Marne-la-Vallée, master génie urbain durable. École nationale supérieure de création industrielle (ENSCI). École nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF - Agro Paristech). Essec, mastère spécialisé management urbain, environnement et services, en partenariat avec l'école spéciale d'architecture (ESA).



Tous les territoires ont été appréhendés par les étudiants pour réfléchir à une nouvelle offre touristique et révéler les atouts cachés de certains.

équilibré et une armature commerciale bien articulée, à l'échelle métropolitaine, sont des atouts pour l'attractivité. À l'échelle des centres-ville, la diversité de l'offre des commerces de proximité est un enjeu important tant pour éviter la disparition de commerces « traditionnels » que pour maintenir l'animation urbaine et générer du lien social. À l'échelle de l'individu, chacun possède sa propre géographie commerciale individuelle selon ses activités quotidiennes qui lui permet de composer son propre « archipel de lieux marchands ».

Face au tourisme de masse, la destination Paris/Île-de-France étudiée a bien confirmé que le développement du tourisme se fait à l'échelle régionale. Il permet de renforcer l'attractivité touristique internationale et nationale de la région capitale, et également de répondre aux attentes des Franciliens. Tous les territoires ont été appréhendés pour réfléchir à une offre nouvelle et révéler les atouts cachés de certains. Au-delà de l'appareil photo, le guide touristique, la valise, l'agence de voyage ont été ré-imaginés.

En organisant cet espace de débat et de création, la Région a accepté d'être bousculée et interpellée, et surtout de présenter à travers plusieurs ouvrages⁽³⁾ le résultat de ces travaux. À poser des questions, à offrir un espace d'idées en écho, elle a reçu des propositions rarement sages, souvent ébouriffantes, parfois impertinentes. Parallèlement les écoles ont pris conscience de la difficulté liée à la prospective. Se projeter dans 25–30 ans et imaginer la métropole francilienne de demain requiert une véritable culture urbaine, oblige à identifier les acquis des périodes antérieures en dépassant la simple critique, mérite de revisiter ce que l'on croit innovant, impose une certaine humilité. De plus, travailler et faire ensemble des projets nécessite de l'écoute entre disciplines, incite à la découverte des modes de faire et d'expression et permet la reconnaissance des apports des différentes disciplines et filières professionnelles. Que souhaiter de mieux dans un univers ouvert et globalisé où la spécialisation devient parfois un refuge qu'il faudra tôt ou tard dépasser, au risque de passer à côté des vraies questions ?

Ainsi, les étudiants ont non seulement investi le territoire francilien, réinterrogeant les formes architecturales et urbaines et questionnant les modes de gouvernance en vigueur, mais aussi projeté, dans une métropole en transformation par l'émergence des nouvelles technologies et par de nouvelles initiatives individuelles ou collectives, des desseins qui ne sont ni paralysants, ni anxiogènes. Au contraire, s'ils nous confrontent parfois aux dures réalités engendrées par des crises majeures, ils nous renvoient égale-

ment une vision positive de l'avenir basée sur le retour à la proximité, à la solidarité, à la créativité individuelle et également à une demande forte d'intervention de la puissance publique. Ce rendez-vous annuel autour de l'imaginaire métropolitain régional n'aurait pas pu voir le jour sans l'apport d'experts extérieurs⁽⁴⁾ qui chaque année ont composé un groupe pluridisciplinaire attentif aux propositions et rendus. Tout en restant respectueux des cadres pédagogiques de chaque école, ils ont su stimuler les équipes d'étudiants en osant interpellier leurs approches et leurs savoirs. À leur côté, l'IAU Île-de-France a assuré un rôle d'expertise sur toutes les thématiques abordées, en préparant lors des conférences introductives, une présentation de l'Île de France et des enjeux du domaine à étudier, puis en accompagnant la démarche tout au long de l'année universitaire.

Au moment où la révision du Sdrif reprend toute son actualité, le devenir de ces Ateliers doit encore évoluer. C'est le destin de toute démarche créative que de refuser de rester figée... De nombreuses questions sont à ouvrir sur le devenir des grands ensembles, des lotissements, des parcs à thèmes, l'usage des espaces agricoles et forestiers, le développement de projets innovants dans l'espace rural, la patrimonialisation excessive, le déploiement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)... autant de thèmes à venir pour ces rencontres autour de l'imaginaire métropolitain régional !

(3) « Île de France 2030, Ateliers de création urbaine-Futurs possibles », « L'eau urbaine, Ateliers de création urbaine » et « ville.com(merce) », éditions Dominique Carré.

(4) Jean-Yves Chapuis, urbaniste, vice-président de Rennes Métropole délégué aux formes urbaines, enseignant à l'ENSA Paris Val-de-Seine. Francis Cuillier urbaniste, ancien directeur général de l'agence d'urbanisme Bordeaux Métropole Aquitaine, Grand prix de l'urbanisme 2006. Vincent Fouchier, urbaniste, directeur général adjoint de l'IAU Île-de-France, délégué à la coordination du projet de Sdrif. Guillaume Hébert, architecte, chef de projet à la SEM du Val-de-Seine, lauréat des jeunes urbanistes 2007. Yves Lion, architecte, urbaniste, professeur à l'école d'architecture villes et territoires de Marne-la-Vallée, Grand prix de l'urbanisme 2007. Michel Perrot, urbaniste, président de la Maison de l'architecture en Île-de-France. Jean-Louis Subileau, urbaniste, directeur général de la SEM Euralille, Grand prix de l'urbanisme 2001. Bruno Tassin, chercheur au Centre d'enseignement et de recherche eau, ville, environnement (Cereve), professeur à l'école des Ponts, Paristech. Nathalie Roseau, directrice du mastère Amur de l'école des Ponts-Paristech. Philippe Bontems, économiste de l'environnement, directeur de recherche à l'Inra. Catherine Barbé, directrice générale en charge de la préfiguration de l'Institut des métropoles durables à la ville de Paris. Pascale Hebel, directrice du département consommation au Credoc. Dimitri Boulte, directeur des grands projets urbains Unibail. Philippe Petitprez, directeur aménagement et urbanisme d'Immochan (Citania). Pascal Madry, directeur des études chez Procos, fédération pour l'urbanisme et le développement du commerce spécialisé. Anne Galitzine, directrice de l'aménagement et des transports de la chambre régionale de commerce et d'industrie. Alain Bourdin, sociologue, ancien directeur de l'Institut français d'urbanisme (IFU).



B. Bassez/IAU îdF

Interview

François Labroille est conseiller régional d'Île-de-France depuis 2004. Il est président de la commission de l'aménagement du territoire, de la coopération interrégionale et des contrats ruraux.

Les ingénieries métropolitaines au regard du contexte francilien

Les Cahiers – **En tant qu'élu, quelle place devrait avoir, pour vous, la Région dans le débat métropolitain ? Sur quels enjeux métropolitains des décennies à venir l'échelon régional sera-t-il amené à se positionner plus particulièrement ?**

François Labroille – La Région occupe d'ores et déjà une place essentielle, même si le contexte des dernières années a conduit au moins pendant un certain temps à brouiller les cartes avec les tentations dirigistes du gouvernement. Elle a acquis une légitimité incontestable dans toute la phase d'élaboration du schéma directeur de la région Île-de-France (Sdrif) de 2004 à 2008, notamment par sa capacité à mettre en débat de grands enjeux d'aménagement et à dialoguer avec les collectivités. Le conflit ouvert après 2007 par le gouvernement, refusant

de valider le Sdrif pour lui substituer un tout autre projet, a pesé très négativement. Il a été source de confusions avec des grilles de lecture trop souvent fondées sur de simples rivalités institutionnelles, alors que se jouait une confrontation des visions de l'avenir. À l'inverse, les débats publics autour des projets de transports, avec le compromis qui en est issu sur le « Grand Paris Express » ont conforté le rôle incontournable de la Région, sans laquelle aucun grand arbitrage n'est en réalité possible. Mais bien au-delà de ces péripéties, l'essentiel est ailleurs. Le rôle de la Région est tout à la fois d'être garante de la cohérence des projets à développer à tous les niveaux et d'être motrice dans la mise en œuvre de partenariats entre tous les acteurs, y compris l'État. Cette double fonction me semble parfaitement découler des réflexions sur la nature de la « métropolisation » et des enjeux qu'elle porte. Au-delà des éclairages théoriques indispensables, j'ai retenu deux enseignements qui me semblent fonder la légitimité de l'intervention régionale. Le premier est que la métropolisation signifie avant tout un changement de nature de la mutation urbaine qui ne relève plus d'une simple dilatation dans l'espace. Daniel Béhar⁽¹⁾ nous parle par exemple d'un « système urbain inédit plutôt qu'agrandi », Jean-Marc Offner⁽²⁾ et Frédéric Gilli⁽³⁾ nous disent que « les échelles hiérarchiques, autrefois hiérarchisées, s'intriquent, s'interpénètrent... ». La métropole n'est

donc pas un nouveau périmètre mais un système avec une imbrication d'échelles multiples. L'interdépendance des divers territoires y est considérablement renforcée. La Région est alors en position névralgique dans l'articulation du local et du global. Son rôle est essentiel, non pour exercer un pouvoir de tutelle, mais pour contribuer à penser les enjeux métropolitains aussi bien en lien avec les projets de tel ou tel territoire qu'en lien avec les autres régions imbriquées avec la métropole francilienne. C'est donc une conception avant tout coopérative entre les collectivités, les intercommunalités, la ville de Paris, Paris Métropole, la C8⁽⁴⁾ et les services de l'État qui devrait prévaloir. Cela est très éloigné de la conception qui a présidé à la création de la Société du Grand Paris qui ne saurait rester en l'état.

Le second enseignement est que les enjeux de la métropolisation sont en grande partie inédits, avec un contexte qui oblige plus que jamais à croiser les défis des crises économiques, écologiques et sociales. Si cruciale qu'elle soit, l'énumération des questions à traiter n'y suffit pas. Il faut bien sûr renverser l'insupportable aggravation des ségrégations sociales, relier beaucoup mieux projets de transports et aménagement urbain, endiguer l'envolée du prix du foncier et résorber la pénurie de logements, redistribuer les richesses entre collectivités, revisiter l'aménagement à l'aune de l'exigence écologique et de la sobriété énergétique, réorienter le développement économique... mais ce sont les tensions entre ces objectifs qui ne sont pas mécaniquement compatibles qu'il faut affronter. C'est la construction d'un modèle de développement alternatif à la métropole ségrégative de la mondialisation libérale et de sa traduction spatiale qu'il s'agit en fait de concevoir. La formule déjà utilisée d'alter-métropolisation me semble bien désigner ce chantier. Aucun

« Les défis ne pourront être relevés que si nous sommes collectivement capables de créer les conditions d'une intense activité intellectuelle et d'un changement de dimension du débat public et démocratique. »

(1) Géographe, Daniel Béhar enseigne à l'université Paris-Est et dirige la coopérative Acadie.

(2) Ingénieur, urbaniste et politologue, Jean-Marc Offner dirige l'agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine depuis 2009.

(3) Économiste et géographe, directeur délégué de la chaire ville de Sciences po – Centre d'études européennes.

(4) Conférence des huit présidents des Régions du Bassin parisien (Basse-Normandie, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Centre, Haute-Normandie, Île-de-France, Pays de la Loire, Picardie).

expert, aucune famille de pensée ne peut prétendre y répondre isolément. Dans la durée, de tels défis ne pourront être relevés que si nous sommes collectivement capables de créer les conditions d'une intense activité intellectuelle et d'un changement de dimension du débat public et démocratique.

L. C. – Quel panorama dressez-vous des outils d'ingénierie au niveau métropolitain en Île-de-France ?

Vous paraissent-ils adaptés ? Faudrait-il compléter le dispositif ?

F. L. – L'inventaire est connu. Depuis plusieurs années, face à la complexité des enjeux auxquels les élu(e)s sont confronté(e)s, et avec l'émergence d'une structuration des territoires infrarégionaux, de nouveaux outils d'ingénierie territoriale ont été créés. Leur développement s'est essentiellement fait de manière *ad hoc* : ils viennent le plus souvent à l'appui de projets de territoire (établissements publics d'aménagement, agences d'urbanisme territoriales ou liées à une intercommunalité, établissements publics fonciers...). Tous, en réalité, se posent les mêmes questions : comment répondre aux enjeux sociaux, environnementaux et urbains de la métropole, à l'échelle d'un territoire ?

Ces ingénieries territoriales sont le fruit d'une histoire. Elles correspondent à la manière très particulière dont s'est structurée la métropole francilienne, entre imbrication d'échelles multiples, aux contours flous voire discontinus. L'enjeu n'est surtout pas de faire table rase de toute cette richesse. Mais le phénomène métro-

« Les nouveaux outils d'ingénierie dont la métropole a besoin naîtront de la démocratie coopérative qu'il s'agit de faire émerger, loin de toute tentation recentralisatrice comme de la négation du rôle de l'État ou de la Région. »

politain est en constante évolution et le nouveau contexte les bouscule nécessairement. Je pense en particulier à l'émergence de nouveaux acteurs métropolitains comme Paris Métropole et l'Atelier international du Grand Paris, au nouveau rôle de l'État, avec tout ce qu'il porte de contradictions, à la montée en puissance d'intercommunalités fortes comme Plaine Commune ou de regroupements intercommunaux de forme différente, comme la Vallée scientifique de la Bièvre.

Plus que jamais, les élu(e)s et les citoyen(ne)s ont besoin de cette production d'idées. Ils et elles ont besoin que leur réflexion théorique, leurs débats politiques soient enrichis, raisonnés ou exacerbés par la controverse intellectuelle, par l'approche comparative qui permet d'élargir leur horizon. Ils et elles ont aussi toujours plus besoin d'aide à la décision opérationnelle. Les ingénieries territoriales, dans leur diversité, répondent à ces fonctions.

Les nouveaux outils d'ingénierie dont la métropole a besoin naîtront de la démocratie coopérative qu'il s'agit de faire émerger, loin de toute tentation recentralisatrice comme de la négation du rôle de l'État ou de la Région. Avec la création de l'Institut des métropoles durables ou de l'Atelier international du Grand Paris, nous complétons la gamme des outils disponibles. Il reste maintenant à développer de nouveaux partenariats stratégiques, à trouver les complémentarités, les projets communs. Si nous parvenons à faire primer la logique de coopération sur la concurrence et les rivalités, alors la forme institutionnelle suivra.



Lors de l'élaboration du Sdrif, la Région a montré sa capacité à mettre en débat de grands enjeux d'aménagement et à dialoguer avec les collectivités.

L. C. – Si on postule le besoin de contre-expertise, tout en constatant la raréfaction d'argent public, quelle articulation pensez-vous possible entre les outils d'ingénierie pilotés par la Région et les autres ?

F. L. – Construire une métropole solidaire et durable est un défi d'une telle ampleur qu'il ne peut qu'appeler à toujours plus de production intellectuelle. Même si la réflexion sur la diversification des sources de financement est légitime, l'aborder par l'angle de la contrainte de l'argent public serait une grave erreur : si l'on ne prend pas à bras le corps ces questions aujourd'hui, les crises sociales et écologiques vont continuer à s'amplifier, et elles seront lourdes de conséquences humaines, sociales et financières. D'ores et déjà, les ségrégations et les inégalités dont souffre l'Île-de-France

pénalisent son développement tout entier. L'Île-de-France est malade de son développement inégalitaire et de la violence sociale qu'il engendre : bâtir dès à présent les éléments de réponse à la crise n'est pas un luxe, c'est une urgence.

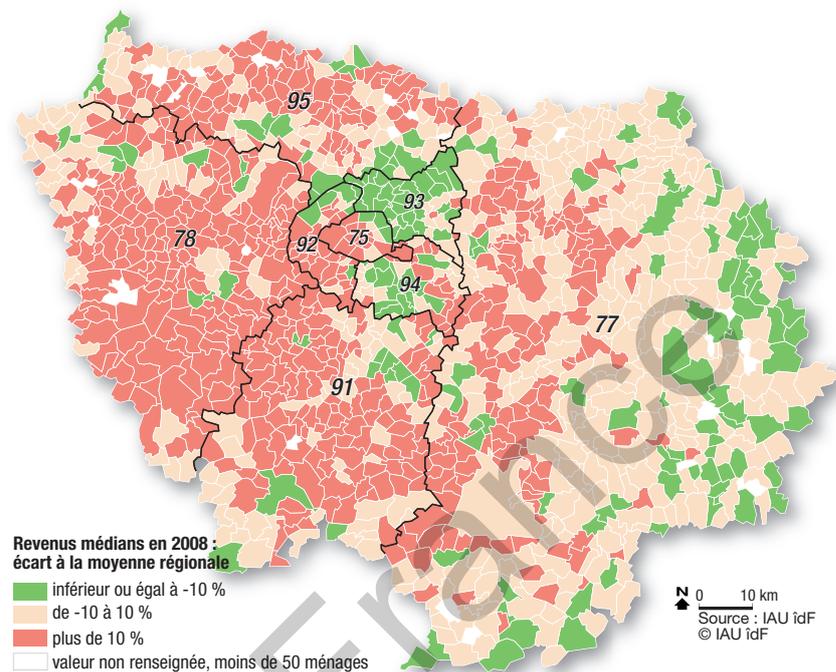
L'IAU îdF a dans ce chantier un rôle de premier plan à jouer. Son histoire le dote d'une double originalité : il a été au cœur de tous les projets d'aménagement métropolitains depuis sa création, du SDAURP de 1965 au Sdrif de 2008 ; et il dispose d'une expertise pluridisciplinaire transversale et d'une crédibilité scientifique qui en font sa force. Il doit combiner cohérence de la métropole et connaissance des territoires qui la composent, dans leur complexité et leur histoire. De par son ancrage dans l'espace régional, il peut donc être au cœur des nouveaux partenariats stratégiques qu'il s'agit de nouer avec les ingénieries et les collectivités territoriales, mais aussi avec le monde de la recherche et ce qu'on appelle communément la « société civile », tant la dimension démocratique est décisive dans la construction métropolitaine.

L. C. – Dans un contexte où les questions d'aménagement se médiatisent fortement, si une collectivité veut défendre un point de vue divergent, est-ce une bataille technique qu'elle doit mener, argument contre argument, ou bien une bataille de la communication ? Finalement, est-ce bien dans l'ingénierie qu'il faut investir ?

F. L. – On dit souvent que l'on vit aujourd'hui dans un monde dominé par la communication, où les nouvelles technologies rendraient obsolète une vision « ancienne » du débat politique. Je trouve cette affirmation très contestable.

Prenons un exemple qui a concerné tout particulièrement la collectivité régionale, et bien sûr l'IAU îdF : les débats publics sur le réseau de transport du Grand Paris et Arc Express. Le projet du « Grand Huit » avait pour lui un plan de communication bien rodé de la part du gouvernement, dont l'outillage en matière de communication excède très largement celui de la Région. Pourtant – et les comptes rendus des débats publics en attestent –, il a fait l'objet de la plus vive contestation sur ses fondements mêmes en matière d'aménagement et de développement économique. Dans ces débats publics, les expertises de l'IAU îdF et du Stif⁽⁵⁾, entre autres, ont été précieuses : ils ont permis de démontrer qu'un projet de transports ne valait qu'adossé à un projet d'aménagement et ont facilité l'émergence des enjeux

« J'en tire comme enseignement que la communication cesse d'occulter le fond dès lors qu'on prend résolument le parti du débat citoyen. »



(rééquilibrage territorial, desserte fine...), ce qui a été décisif pour leur donner une issue positive. J'en tire comme enseignement que la communication cesse d'occulter le fond dès lors qu'on prend résolument le parti du débat citoyen. Quand on fait le pari de l'intelligence, alors l'ingénierie comme les élu(e)s trouvent toute leur place. Le rôle de l'élu, n'est ni « seulement » de dialoguer avec la population, ni « seulement » de trancher entre les scénarios soumis par l'expertise. Il devrait beaucoup plus tendre

vers une fonction de passeur d'idées entre les controverses scientifiques, l'expertise technique et le débat public. C'est de cette manière que l'on pourra mieux identifier l'existence d'options ouvertes, dégager le sens des arbitrages à rendre et renouveler la construction des grands choix collectifs.

Je pense à l'exemple des débats sur l'étalement urbain. La lutte contre l'étalement urbain est un défi considérable : il s'agit de rompre avec la précarité énergétique et l'urbanisation « en tache d'huile » qui sacrifie les terres agricoles et brise les continuités écologiques. C'est un objectif que nous avons mis au cœur du Sdrif de 2008. Pourtant, on en connaît les contradictions possibles si la densité se traduit par une forte hausse du prix du foncier et aggrave de fait les processus d'exclusion sociale. Il y a alors conflit d'objectifs

(5) Syndicat des transports d'Île-de-France, autorité organisatrice des transports de la région Île-de-France, présidé par le président du conseil régional d'Île-de-France depuis 2005.



Occupation de la Plaza de la Encarnación à Séville par des Indignés en juin 2011. Ils se sont installés sur l'esplanade du Metropol Parasol de l'architecte Jürgen Mayer H. inauguré en avril de cette même année. « C'est la construction d'un modèle de développement alternatif à la métropole ségrégative de la mondialisation libérale et de sa traduction spatiale qu'il s'agit en fait de concevoir » F. L.

entre impératifs écologiques et sociaux. Traiter de telles contradictions – il y en a évidemment bien d'autres – ne peut se faire qu'en renouvelant la relation entre recherche urbaine, expertise et débat politique au sens noble du terme.

L. C. – Les relations entre les outils d'ingénierie et leurs élus sont-elles satisfaisantes. Vers quoi les verriez-vous évoluer ?

F. L. – Certains élus voient encore le rôle du technicien et du chercheur comme coupé de la sphère politique et réciproquement. De plus, le troisième élément du triptyque – les citoyens – reste trop souvent marginalisé, sinon oublié.

La division stricte entre trois ensembles : techniciens, chercheurs, politiques et société civile – où chacun aurait sa tâche – c'est-à-dire production, vulgarisation et usage, est contreproductive.

La société civile, ce sont des étudiants, des universitaires, des associations, des syndicats, qui sont à même de formuler des exigences, des éléments de réponse, d'entrer dans ces questions et d'alimenter l'ingénierie même. À chaque fois que l'on a tenté l'expérience, elle a été positive : je pense par exemple aux ateliers de création urbaine initiés par la Région mais aussi aux mini-métropolitaines de la ville de Paris ou aux jeudis de l'architecture de Plaine Commune... Ces processus inclusifs doivent se poursuivre et s'amplifier.

« Les ingénieries ont un rôle à jouer dans la mise en relation des acteurs, parce qu'elles sont déjà les passeurs du monde de la recherche et des techniciens à celui du politique. »

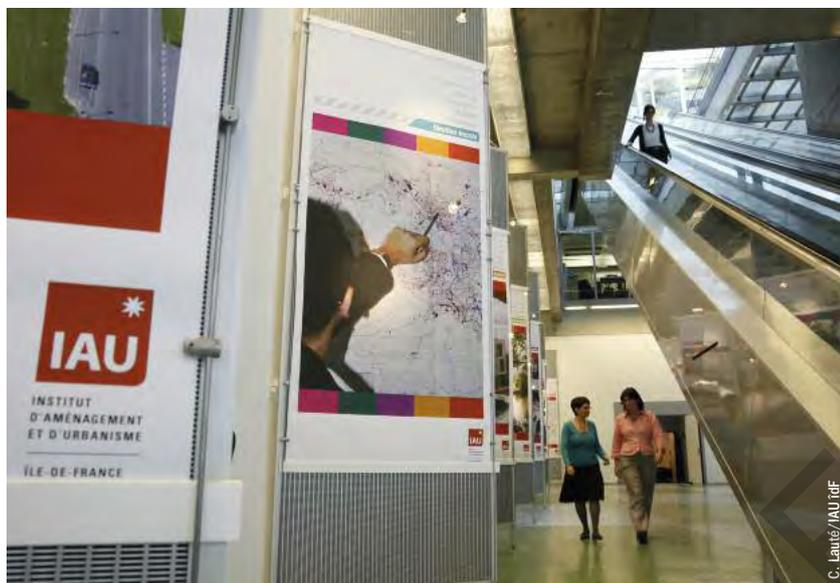
C'est un nouveau souffle qu'il faut donner à cette mise en relation des acteurs. Les ingénieries y ont un rôle à jouer, parce qu'elles sont déjà les passeurs du monde de la recherche et des techniciens à celui du politique. Il faut qu'elles soient désormais plus inventives et plus ambitieuses pour nourrir le débat public et politique, pour l'anticiper, s'en saisir et y insuffler du questionnement.

C'est un choix politique, bien sûr. Mais c'est aussi indispensable pour la réussite de tout projet d'aménagement. Les échecs des grands projets urbains du passé, de Haussmann à Delouvrier, de Brasília aux cités françaises, sont bien souvent liés à l'échec de leur appropriation par les citoyens eux-mêmes, exclus du processus de décision, de conception. C'est une étape qu'il faut franchir, au moment où l'on doit construire la métropole du XXI^e siècle.

Propos recueillis par Valérie Constanty

Demain, l'IAU île-de-France...

François Dugeny
Directeur général
de l'IAU île-de-France



Le paysage institutionnel, socio-économique et environnemental français se recompose.

Dans ce contexte mouvant, les agences d'urbanisme essaient de trouver leur place entre développement des services territoriaux et mobilisation des divas du star system.

Du fait de l'ampleur des enjeux de la région capitale, l'IAU île-de-France, plus que les autres agences d'urbanisme, est confronté à ce mouvement de fond.

Dans un monde où la meilleure solution pour sortir de la crise profonde qui l'agite consiste à redynamiser la croissance, les outils de connaissance tels que l'IAU île-de-France (IAU îdF), qui permettent de préparer et d'éclairer la décision publique, sont plus que jamais nécessaires.

Après avoir longtemps été considérées comme des « outils du prince » dispensant leur « matière grise » aux responsables des collectivités, les agences d'urbanisme se trouvent aujourd'hui dans une situation bien plus complexe du fait, d'une part, de la multiplication exponentielle des problématiques à maîtriser pour aménager et développer de façon durable et équilibrée les territoires au service desquels elles s'investissent et, d'autre part, de la montée en puissance des services des collectivités.

Force est aussi de constater que le marketing territorial et la communication politico-institutionnelle ont fait, depuis plusieurs années, irruption dans le paysage de l'aménagement en y prenant une place toujours plus importante. Cela entraîne pour l'IAU îdF – comme pour nombre d'autres agences d'urbanisme – une difficulté croissante à faire reconnaître sa place et son rôle dans le concert des acteurs qui interviennent dans la multiplicité des domaines concernés. En effet, les missions traditionnelles des agences – et notamment l'appui à la planification territoriale – ne représentent pas des objets très « communicants » lorsqu'on les compare aux projets concrets à réaliser dans le court terme pour le compte des collectivités.

Cette situation nécessite que l'IAU îdF joue aujourd'hui plus qu'hier un rôle actif d'animateur et catalyseur de débats interinstitutionnels et interprofessionnels, et qu'il renforce et fidélise en permanence ses partenariats aux différentes échelles, sur un large spectre de domaines. Il doit confirmer son rôle de carrefour entre des univers différents, à la jonction des mondes professionnel, institutionnel et universitaire.

L'IAU îdF : une posture partagée par d'autres agences d'urbanisme

L'IAU îdF, comme beaucoup d'autres agences, reste toutefois un lieu où une certaine liberté de ton est de mise en termes de diagnostic, d'évaluation des politiques menées, de proposition d'actions, créant un lien particulier entre l'outil d'ingénierie et une gouvernance qui souhaite souvent que l'on s'attache à balayer les idées reçues. En cela, l'IAU îdF se différencie des services de la Région Île-de-France qui ont, quant à eux, une vocation différente et complémentaire de la sienne auprès des décideurs régionaux. Cette différence tient aussi au fait que les travaux qu'il mène lui permettent de développer des partenariats multiples avec les institutionnels et les secteurs professionnels dans toute leur diversité, et d'entretenir des relations étroites avec l'université dont il mobilise les laboratoires. L'article premier des statuts de l'IAU îdF fixe toujours le cap des travaux de celle qui est la plus ancienne agence d'urbanisme de France : « l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Île-de-France, fondation reconnue d'utilité

publique par décret du 2 août 1960, procède à toutes études, enquêtes et recherches ayant pour objet l'aménagement et l'urbanisme dans la région d'Île-de-France. Il peut prêter son concours technique à tout organisme qui le lui demanderait pour effectuer des études similaires en France ou à l'étranger».

Ces statuts, arrêtés durant les Trente Glorieuses, retiennent un objet très général qui ne rend plus vraiment compte de la richesse des champs couverts par les interventions de l'IAU îdF : regroupant 200 salariés – pour la très grande majorité des experts confirmés – il appuie la prise de décision et la mise en œuvre de stratégies durables d'aménagement et de développement métropolitain dans tous les domaines, de façon cohérente et solidaire avec les stratégies locales. Il mène son action tant à l'échelle régionale de son territoire d'ancrage qu'aux échelles locales, suprarégionales et/ou internationales.

L'IAU îdF, l'expertise transversale

L'IAU îdF est organisé par département sectoriels, à l'instar du monde professionnel dans lequel il évolue, ce qui lui permet à la fois d'entretenir son expertise à travers un réseau dense de relations avec celui-ci, et d'assurer la transversalité grâce à la mobilisation d'équipes-projets pluridisciplinaires « pointues » sur les sujets sur lesquels il est interpellé, ou sur lesquels il souhaite s'investir. Sa réactivité relève principalement de sa capacité à mettre en place rapidement ces équipes.

Des partenariats à toutes les échelles :



...internationale : signature du protocole « Initiative 100 villes » avec ONU-Habitat, Rio de Janeiro 2010.



...européenne : congrès Metrex organisé par l'IAU îdF à l'OCDE, Paris 2009.



...régionale et locale : signature de la chartre de la ligne 11, Paris 2010.

Dans de nombreux domaines, ses missions rejoignent néanmoins celles des agences d'urbanisme, telles qu'elles sont définies par l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme⁽¹⁾ qui décrit l'ingénierie mise au service des collectivités locales disposant de la compétence de gestion du droit des sols sur leurs territoires.

Dans le contexte spécifique de la région capitale, le rôle et l'action de l'IAU îdF prennent un relief particulier. Sa première mission – travailler à transformer l'agglomération parisienne en une métropole mondiale de premier rang – a aujourd'hui certes atteint son objectif. Sa mission est aujourd'hui tout aussi ambitieuse : placée auprès des grands acteurs publics de la région, l'IAU îdF concourt à l'aménagement et au développement de ce territoire moteur de l'économie nationale, assurant aussi la maîtrise d'œuvre de la planification métropolitaine à travers l'élaboration des schémas directeurs régionaux réussis.

L'IAU îdF : un contexte spécifique, celui de la région capitale

Le baron Haussmann a fait de Paris une ville moderne. Paul Delouvrier, s'appuyant sur les travaux de l'IAURP⁽²⁾, a fait accéder l'agglomération parisienne au rang de métropole mondiale, dans une France qui adhérait au « Marché commun ».

Aujourd'hui, l'État reste un acteur central qui garde la maîtrise de nombreux outils de l'aménagement : les lois et règlements, les établissements publics, les grandes entreprises de transports que sont la SNCF et la RATP, mais aussi de grandes emprises foncières qui sont une clé majeure des évolutions urbaines.

En 1995, la Région Île-de-France a reçu compétence pour élaborer, en association avec l'État, son schéma directeur régional (le Sdrif), compétence dont elle s'est saisie en lançant en 2005 la révision de ce document d'urbanisme spécifique à la région capitale.

Dès lors, le dispositif de concertation mis en place par la Région avec l'appui de l'IAU îdF a lancé le débat sur le devenir de la métropole parisienne, en produisant un projet novateur, répondant aux défis métropolitains, anticipant le Grenelle de l'environnement sous beaucoup de ses aspects.

Parallèlement, en 2007, en pleine élaboration du projet de schéma directeur régional, l'État a souhaité « reprendre la main » sur un certain

(1) « ... ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, à l'élaboration des documents d'urbanisme, notamment des schémas de cohérence territoriale et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques. »

(2) Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, devenu IAU ÎdF en 1976, aujourd'hui IAU Île-de-France.



Rassemblés autour de Jean-Paul Huchon, président du conseil régional d'Île-de-France, et de Mireille Ferri⁽⁵⁾ : élus régionaux, membres du cabinet, responsables des services et de l'IAU îdF ont lancé dès 2004 le débat métropolitain avec le projet de révision du Sdrif.

nombre de territoires stratégiques d'Île-de-France. À cette fin, il lance trois « opérations d'intérêt national »⁽⁴⁾ s'ajoutant aux opérations existantes⁽⁵⁾, et nomme en 2008 un secrétaire d'État au développement de la région capitale qui affiche haut et fort son ambition d'élaborer un « projet ambitieux » pour le « Grand Paris ». Il lance la même année une consultation internationale sur le Grand Paris(s) auprès de dix équipes menées par des architectes de renom, exercice de réflexion et de proposition libre de toute contrainte dont les résultats seront très fortement médiatisés.

Enfin, en mai 2010, l'État promulgue la loi créant la Société du Grand Paris, chargée de mettre en œuvre le nouveau réseau de métro automatique promu par le secrétariat d'État au développement de la région capitale, projet de transport censé structurer la « ville-monde », desservant une demi-douzaine de futurs *clusters* spécialisés, les trois aéroports franciliens et le cœur de Paris. En juin de la même année, il instaure des « contrats de développement territorial » définis et réalisés conjointement par l'État et par les communes sous l'autorité du préfet de Région, dont l'objet est d'organiser le développement urbain autour des gares du réseau de métro automatique, notamment dans l'objectif de réaliser 70 000 logements par an en Île-de-France, au lieu des 60 000 retenus comme objectif par le projet de Sdrif.

Durant ces années, le débat sur la métropole du XXI^e siècle a certes pris une dimension insoupçonnée, mais entre Sdrif, consultation des architectes, réseau du Grand Paris... les Franciliens ont vécu une période de grande confusion quant à la gouvernance de l'aménagement

métropolitain, jusqu'à ce que l'accord signé en janvier 2011 entre le ministre de la Ville et le président de la Région Île-de-France sur le réseau de transport du Grand Paris « remette la balle au centre » en redonnant de la lisibilité quant aux principaux acteurs en présence sur le terrain : l'État et la Région.

L'IAU îdF : un environnement en redéfinition

La gouvernance d'une région telle que l'Île-de-France est d'une rare complexité, résultant de la sédimentation de l'histoire et de la taille des enjeux auxquels ce territoire est confronté : État, Région, ville de Paris et autres collectivités (départements, agglomérations...), mais aussi acteurs économiques, société civile et citoyens, y jouent chacun leur partition en fonction d'intérêts qui ne sont pas toujours convergents.

Le rôle des collectivités s'accroît, mais elles restent en Île-de-France un pouvoir très éclaté, même si, après un démarrage difficile, l'intercommunalité progresse rapidement.

Après une première phase de décentralisation qui a permis aux responsables territoriaux de prendre en main leur compétence « aménagement », on assiste maintenant à la structuration de grands territoires infrarégionaux disposant d'équipes locales renforcées et professionnalisées. Depuis plusieurs années, le paysage de la gouvernance et de l'ingénierie territoriale tend

(5) Mireille Ferri était alors vice-présidente en charge de l'Aménagement.

(4) OIN & EPA Orly-Rungis-Seine-Amont ; OIN & EPA Seine-Aval ; OIN de Massy-Saclay-Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines et EPA Saclay.

(5) Ville nouvelle de Marne-la-Vallée ; ville nouvelle de Sénart ; OIN & EPA La Défense (étendue à Seine-Arche) ; EPA de la Plaine-de-France.



Être présent dans le débat : l'IAU îdF à Cap' Com, interviewé par France Info sur la réforme territoriale, Reims 2010.



Être présent sur le terrain : l'IAU îdF aux côtés de la Région aux Assises de l'Amif, Paris 2010.



Être présent auprès des institutions internationales : intervention au Conseil de l'Europe pour la « Journée européenne de la Biodiversité », Strasbourg 2010.



Être dans l'actualité : avancement des projets pour les Jeux olympiques de 2012, Londres 2011.

L'IAU îdF et le milieu académique

Les relations que l'IAU îdF entretient avec le milieu académique constituent un pan important de son activité : outre une intense activité d'enseignement de la part de nombreux experts de l'IAU îdF, trois types de partenariat sont mis en œuvre⁽¹⁾, objets de conventions avec les universités, les grandes écoles et/ou les laboratoires de recherche :

- la coproduction de recherche ;
- en amont, la commande de recherche et/ou la participation de l'IAU à des instances de gouvernance décisionnelle de la recherche ou à des instances de consultation du monde académique ;
- en aval, le rôle de passeur entre la recherche urbaine et l'action⁽²⁾.

(1) Voir Guigou Brigitte, *L'IAU île-de-France, acteur et partenaire de la recherche urbaine*, document de travail, 5 juillet 2011.

(2) Voir notamment : *Et demain ?*, Les Cahiers, n° 158, IAU île-de-France, juin 2011.

donc à considérablement s'enrichir :

- création d'intercommunalités et d'associations de collectivités (association des collectivités territoriales de l'Est parisien (ACTEP), Vallée scientifique de la Bièvre, etc.) ;
- création en juin 2009, sous l'impulsion de la ville de Paris, du syndicat mixte Paris Métropole ;
- création de parcs naturels régionaux, d'agences d'urbanisme (Audeso, Audas, élargissement du champ d'action de l'Apur), d'établissements publics fonciers départementaux et régionaux ;
- multiplication des établissements publics d'aménagement, notamment dans les opérations d'intérêt national créées par l'État...

L'IAU îdF doit donc se positionner par rapport à tous ces acteurs : la Région, ses services et ses organismes associés, mais aussi ses autres

partenaires institutionnels, socio-professionnels et universitaires et par rapport à un État qui se pose de plus en plus en aménageur local plutôt qu'en planificateur régional. Il doit également le faire vis-à-vis des nouveaux venus qui font florès dans le paysage métropolitain, notamment l'Atelier international du Grand Paris⁽⁶⁾ (AIGP) dont la création a été annoncée par le chef de l'État dans son discours du 29 avril 2009 à la Cité de l'architecture pour permettre de poursuivre « avec l'IAU îdF et l'Apur » la réflexion engagée par les dix équipes de la consultation sur le Grand Paris, et l'Institut de la métropole durable (IMD) initié par la ville de Paris.

Dans ce concert, l'IAU îdF cherche un positionnement clair, concrétisé par des conventions fixant les rôles et obligations de chacun des partenaires. Ainsi, l'appui qu'il apporte à Paris Métropole⁽⁷⁾ – syndicat qui regroupe désormais deux cents collectivités du cœur de la région et entend devenir une force de proposition pour la métropole dans des domaines aussi divers que l'appel à initiatives des collectivités membres, les transports, le logement, la péréquation fiscale... – fait l'objet d'une convention pluriannuelle qui fixe les modalités de collaboration entre l'IAU îdF et le syndicat. Il en est de même de l'appui apporté par l'IAU îdF à différentes collectivités, notamment les départements franciliens.

Quant à l'AIGP, l'IAU îdF et l'Apur ont intégré son comité de programme, ce qui leur permettra à l'avenir d'assurer la complémentarité des actions de ces trois institutions.

(6) Cf. supra : *De la consultation sur le Grand Paris à la création de l'AIGP* - Marc Wiel (urbaniste) et Bertrand Lemoine (directeur de l'AIGP).

(7) En collaboration avec l'Apur.



Mobiliser les énergies autour de nouvelles initiatives : organisation de la rencontre de Paris-Métropole avec les responsables de l'IBA, Hamburg 2010.

L'IAU îdF en chantier

Depuis un demi-siècle, l'IAU îdF se confronte donc au quotidien avec la grande échelle des enjeux, des territoires, des problématiques, des réponses à apporter. Cette confrontation amène l'IAU à devoir se projeter en permanence dans l'avenir⁽⁸⁾ et à adapter ses savoir-faire à l'évolution des besoins et des attentes des acteurs métropolitains. Les évolutions récentes et en cours du contexte dans lequel il est amené à se positionner a incité son conseil d'administration à lancer, fin 2010, « un vaste chantier de réflexion pour définir l'IAU îdF de demain », ayant pour objectif « de développer et renforcer ce formidable outil régional qu'est l'IAU îdF, assurer sa pérennité et sa visibilité, mobiliser tous les administrateurs et les équipes autour d'un projet commun ».

Un tel chantier s'inscrit dans la continuité des réflexions et séminaires internes qui jalonnent la vie de l'IAU îdF, lui permettant d'anticiper les évolutions en mobilisant le personnel autour du projet d'entreprise : « séminaire d'Orly » fin 1998, « plan de progrès » en janvier 2000, « séminaire de la Maison de la Chimie » fin 2002. Il s'inscrit aussi dans la suite des premières réflexions menées au sein de l'équipe de direction dès la fin 2008, après adoption du projet de schéma directeur par l'assemblée régionale, adoption qui a marqué une étape importante dans le processus de planification de l'Île-de-France lancé en 2004, dont l'IAU îdF est le maître d'œuvre.

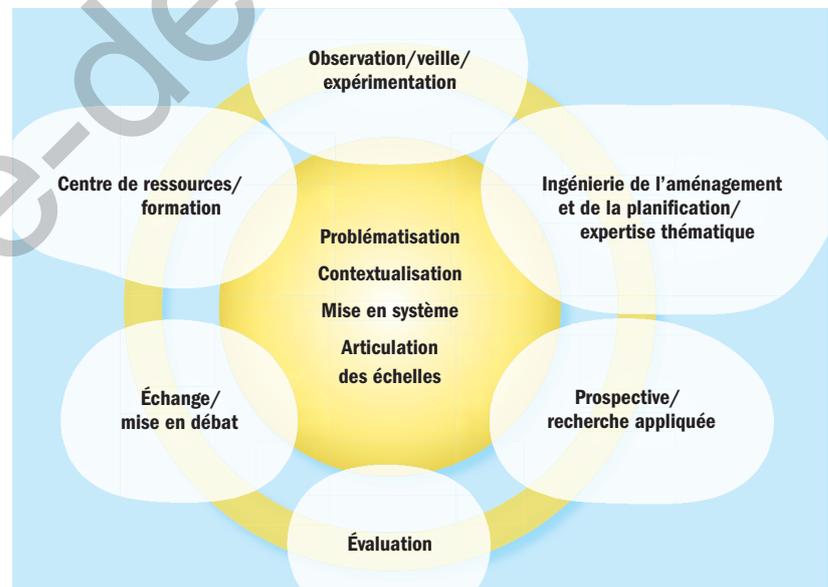
L'originalité de ce chantier réside dans le fait qu'il a mobilisé, dès son ouverture, les membres du bureau du conseil d'administration aux côtés de l'équipe de direction et du personnel pour réfléchir à une (re)définition des missions de l'IAU îdF, une diversification de ses moyens, de ses partenariats et de ses outils. Il a également permis d'échanger sur des sujets très concrets avec ses partenaires, au premier rang desquels la direction générale des services de la Région.

La mission fondamentale de l'IAU îdF en Île-de-France – comme pour toute agence d'urbanisme sur son territoire – est d'appuyer la décision publique. Comme on l'a vu, cette mission, qui peut aussi concerner d'autres échelles de territoires, du local à l'international, s'inscrit dans un contexte de complexification des

(8) Travaux menés avec les laboratoires de recherche dans le domaine socio-économique, dans les transports, le logement, le climat, la sécurité... ateliers thématiques, colloques ou séminaires sur des sujets très divers : vieillissement de la population (voir n° 121-122 des Cahiers, 1998/99) ; contrainte énergétique (voir n° 147 des Cahiers, 2008) ; grands projets urbains en Europe (voir n° 146 des Cahiers, 2007) ; stratégies métropolitaines (voir n° 151 des Cahiers, 2009) ; migration et métropole...), exercice de prospective ou de projection dans un avenir incertain (voir notamment le n° 158 des Cahiers : *Et demain ?*, 2011).



Confronter expériences et points de vue : rencontre IAU îdF/Région/Stif/Dreia/Villes de Paris et de Noisy-le-Sec avec *Transport for London*, Londres 2011.



L'IAU îdF, des missions, une synergie

L'IAU îdF assied son rôle « d'ensemblier » sur les différentes missions qu'il assume, qui visent à :

- observer, veiller et produire de la connaissance sur les évolutions de la métropole ;
- assurer l'ingénierie de l'aménagement régional en étant force de proposition, en élaborant la planification territoriale (à un moment où nombre de schémas portant sur des objets de plus en plus divers sont attendus (Sdrif, SRDEI, Srit, PDUIF, PRQA, Predma, SRLE,...) ;
- anticiper par la prospective et la mobilisation de la recherche les sujets qui feront l'actualité de la métropole de demain (vieillesse, contrainte énergétique, immigration, débats et controverses sur le futur de la métropole...);

- évaluer les politiques publiques en portant un regard global, pluridisciplinaire et indépendant dans les domaines de l'aménagement, du socio-économique, de l'environnement, etc. ;
- constituer un lieu majeur d'échanges et de mise en débats sur le devenir de la (des) métropole(s), en liaison avec les partenaires institutionnels, les universitaires et la recherche ;
- être le pôle incontournable de ressources et de connaissance sur l'Île-de-France à travers sa médiathèque, ses publications, son site internet, ses séminaires et ateliers.

problématiques et d'extrême diversification des attentes des acteurs publics nécessitant plus que jamais de la part de l'IAU îdF une capacité de « mise en système », de problématisation, de contextualisation qui est désormais au cœur de sa mission.

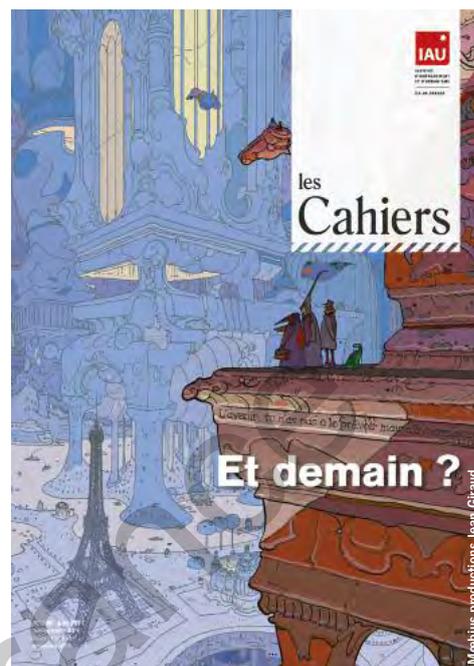
En effet, la qualité majeure que l'on attend aujourd'hui d'une agence d'urbanisme relève de plus en plus de sa capacité à dépasser les logiques sectorielles pour saisir les interactions entre les différents éléments qui composent la métropole ou la ville. Cette pluridisciplinarité et cette capacité à croiser les analyses pour appréhender les mutations, apprécier la durabilité des évolutions, envisager l'ensemble des questions et proposer des réponses cohérentes, positionnent ainsi légitimement l'IAU îdF pour être force de proposition dans un rôle « d'ensemblier » (mise en système) à toutes les échelles de l'aménagement et du développement métropolitain. C'est ainsi que, quel que soit le domaine d'expertise auquel chacun appartient au sein de l'IAU îdF, il est à des degrés divers et conformément au nom de l'IAU îdF, « aménageur et urbaniste ».

L'IAU îdF: agence métropolitaine

Dans ce contexte, l'IAU îdF joue déjà un rôle majeur en tant que protagoniste de l'ingénierie métropolitaine, qui le positionne auprès du système de gouvernance complexe qui se met en place. Jouant un rôle spécifique grâce à sa technicité et à sa capacité d'expertise à toutes les échelles, spatiales et temporelles, du local à l'international, de la rétrospective à la prospective, il doit se fixer des ambitions nouvelles.

L'évolution des contextes francilien, européen et international poussent en effet aujourd'hui à raisonner en grandes régions métropolitaines⁽⁹⁾ aux contours flous et discontinus, objets d'un pilotage pluriel de la part d'acteurs multi échelle. Ce pilotage a (et aura de plus en plus) besoin de se référer à une sphère technique forte pour appréhender toutes les dimensions d'un système métropolitain liant rayonnement externe et développement propre. En la matière, l'IAU îdF a quelques longueurs d'avance. Sa force réside, d'une part, dans sa capacité à élargir très souvent la focale – qu'il s'agisse de l'aire urbaine fonctionnelle, du Bassin parisien, des flux avec les autres métropoles, de la dimension européenne, etc. –, d'autre part, dans le fait d'être solidement ancré dans la région, territoire privilégié d'articulation entre la grande échelle et l'échelle locale. Elle réside également dans la multiplicité de ses partenariats et dans sa capacité à en nouer de nouveaux.

(9) Voir *Le Bassin parisien, une méga-région ? Les Cahiers*, n° 153, IAU île-de-France, février 2010.



Jouer un rôle d'éclaireur auprès des décideurs :
« Et demain ? », n° 158 des Cahiers, juin 2011.

Le chantier lancé fin 2010 montre également que, plus encore qu'aujourd'hui, l'IAU îdF devra à l'avenir se positionner comme animateur d'un débat métropolitain renouvelé, comme défricheur de nouveaux enjeux et éclaireur de futurs possibles. Pour ce faire, il doit créer les opportunités et dégager les moments indispensables au croisement des analyses, des points de vue et des intuitions de ses experts, tout en préservant, voire améliorant, son potentiel de réactivité face aux attentes et besoins de ses mandants. Ces opportunités constituent en effet le creuset des réflexions « systémiques » qui lui permettront de jouer pleinement son rôle d'éclaireur auprès des décideurs aux différentes échelles. Cela nécessite que soit pris en considération (et financé) le temps indispensable à cette mission essentielle qui, au-delà des urgences du quotidien, permettra d'éclairer les nouvelles politiques à mettre en œuvre pour répondre aux défis auxquels sera confrontée la métropole. Il s'agit dès lors de faire comprendre son extrême utilité et l'urgence qui s'attache à sa mise en œuvre. Un tel positionnement revêt en effet une dimension stratégique pour la Région, alors même que la gouvernance de l'Île-de-France en tant que grande métropole devient de plus en plus complexe. En disposant d'une force d'études, de projets et d'anticipation dont l'ancrage demeure le territoire régional, mais dont la portée des propositions peut rayonner bien au-delà de son périmètre, la Région Île-de-France possède en effet une pièce maîtresse sur l'échiquier métropolitain et européen.

Les agences d'urbanisme ont de l'avenir !

Vincent Feltesse
président de la Fnau



Débat au sein de la plateforme de l'Adeus sur le climat et le socle écosystémique, Strasbourg, 29 avril 2010.

La Fnau n'a que trente ans, mais les agences d'urbanisme ont déjà une longue carrière derrière elles. Elles sont nées avec la crise économique ; elles ont grandi avec la décentralisation ; elles ont vécu la globalisation et l'émergence des préoccupations environnementales. Aujourd'hui, les agences et la Fnau qui les fédère arrivent à un tournant de cette jeune mais déjà riche histoire.

Les années 1990 et 2000 ont été marquées par l'extension du réseau (une quinzaine d'agences créées au cours des années 2000) et la reconnaissance législative des agences (loi Voynet en 1999 et loi SRU en 2000), dans un contexte de montée en puissance des collectivités territoriales et de déploiement de l'intercommunalité. Au cours de cette période, les agences ont également élargi leur périmètre d'intervention et se sont ouvertes à de nouveaux partenaires.

Elles ont donc aujourd'hui atteint une certaine maturité. Elles sont désormais solidement inscrites dans le paysage de l'expertise locale ; leur légitimité technique et institutionnelle est partout reconnue ; elles forment un réseau efficace et apprécié, où a pu se nouer une relation singulière et précieuse entre élus et techniciens. Cependant, les agences et la Fnau sont en train de vivre un changement d'environnement extrêmement rapide et profond. Sous les effets conjugués de la dynamique décentralisatrice engagée dans les années 1980 et de la globalisation, des configurations territoriales nouvelles sont en train de se dessiner qui obligent les agences à évoluer.

Les agences d'urbanisme, qui ont un demi-siècle d'existence, sont des acteurs majeurs de l'aménagement et de l'urbanisme. Dans le contexte actuel, marqué par une profonde recomposition du paysage territorial, quel rôle pour les agences et leur réseau, et quelles perspectives d'avenir ?

Un nouveau paysage territorial

Il y a d'abord cette dynamique de la « métropolisation » qui est à l'œuvre un peu partout dans le monde et à laquelle la France n'échappe pas. Sans que nous ayons encore vraiment pris la pleine mesure du phénomène, il est en train de profondément bouleverser les pratiques et les représentations territoriales et nous oblige à repenser de fond en comble nos stratégies d'aménagement et de développement des espaces urbains. Ce numéro des Cahiers a tenté d'en éclairer les principales conséquences en termes d'ingénierie territoriale et de gouvernance. La question sera également au cœur de la prochaine rencontre nationale de la Fnau, organisée dans un Paris qui s'ouvre progressivement à l'idée métropolitaine.

Force est ensuite de constater que les agences évoluent désormais dans un contexte de retrait massif et rapide de l'État, et plus généralement de progressive raréfaction de l'argent public, qui va de pair avec une montée en puissance des collectivités locales et des acteurs privés dans le jeu urbain. Si c'est bien l'État qui a initialement impulsé la création des agences, ses financements s'amenuisent de fait années après années. Alors qu'il assurait entre le quart et le tiers du financement des agences dans les années 1970, il couvre aujourd'hui à peine 8% de leur budget. Confrontées à des dépenses croissantes dans un contexte économique difficile, les collectivités territoriales, désormais dotées de solides capacités internes d'ingénierie territoriale, mais aussi susceptibles de se tourner vers l'offre des



La 30^e rencontre annuelle des agences d'urbanisme a coïncidé avec la 8^e biennale européenne des urbanistes. Atelier sur les transports.

bureaux d'étude privés, sont, elles aussi, tentées ici ou là de réduire leur participation. Il faut avoir conscience qu'il ne s'agit pas simplement d'une conjoncture défavorable mais d'évolutions structurelles, de tendances profondes, liées à la décentralisation, à l'endettement croissant de l'État, et également à un changement culturel dans l'appréciation de l'intervention publique. Les agences vont devoir apprendre à vivre dans ce contexte sinon de pénurie, du moins de modération.

La prise de conscience de l'urgence écologique, qui fait désormais l'objet d'un consensus, change également radicalement la donne pour les agences. Le Grenelle de l'environnement, en hissant les préoccupations environnementales au rang de priorité des futurs documents d'urbanisme, fait désormais du « développement durable » l'horizon incontournable des stratégies d'aménagement et de développement qui seront, à l'avenir, mises en œuvre par les collectivités.

Enfin, une réforme des collectivités locales a

été récemment adoptée qui va vraisemblablement rebattre les cartes de l'organisation territoriale. La création des conseillers territoriaux, la possibilité donnée aux agglomérations de constituer ensemble des pôles métropolitains, la poursuite et l'achèvement de l'intercommunalité vont inévitablement affecter la gouvernance et l'activité des agences.

Rapidement esquissé, ce tableau d'un paysage territorial nouveau et incertain, dans lequel les agences sont désormais amenées à évoluer, ne doit cependant pas alarmer. Loin de les rendre obsolètes, il démontre au contraire toute leur modernité et justifie a posteriori le pari qui leur a donné naissance. Leur statut associatif, leur fonctionnement partenarial, leur structuration en réseau via la Fnau, leur mission prospective – qui forment pour ainsi dire le code génétique des agences – s'avèrent en effet particulièrement adaptés à cette nouvelle donne territoriale qui semble avoir été anticipée. À l'heure où la métropolisation reconfigure les espaces, entremêlent les échelles et frappe de caducité les frontières politico-administratives, « partenariat » et « réseau » ne sont-ils pas devenus les maîtres mots de la gouvernance et de l'ingénierie territoriales? Où mieux qu'au sein de ces « laboratoires indépendants » que sont les agences d'urbanisme, les innombrables acteurs urbains et territoriaux, désormais condamnés à s'entendre, pourraient-ils dialoguer et collaborer? Cette « actualité » des agences ne les empêche toutefois pas de devoir évoluer en profondeur, en s'appuyant sur leurs points forts, afin non seulement de rester dans la course, mais de garder cette longueur d'avance qui fait leur réputation.

Séance plénière de clôture
de la 31^e rencontre nationale
des agences d'urbanisme,
Rennes, 21 octobre 2010.
Table ronde sur les phénomènes
de métropolisation.



Des pistes pour l'avenir

C'est sous l'impulsion de l'État central que les agences ont été créées, dans le but initial de promouvoir l'intercommunalité et de stimuler le dialogue entre l'État et les collectivités locales. Néanmoins, puisque la décentralisation est entrée dans les faits et que l'État se désengage ; puisque dans le même temps la fabrique de la ville mobilise un nombre croissant d'acteurs publics et privés ; puisqu'enfin l'espace urbain se desserre et s'organise en réseau, les agences ne doivent pas craindre de s'engager franchement sur la voie de la diversification partenariale, dans des cadres de partenariat repensés et formalisés. Au duo intercommunalité-État, ayant présidé à la genèse des agences, il convient de substituer celui de l'interterritorialité et du multipartenariat. La gouvernance territoriale a aujourd'hui besoin de penser les relations entre territoires, tout en faisant coopérer des acteurs plus nombreux et plus diversifiés. Il faut en particulier envisager une vraie montée en puissance des collectivités territoriales. Elles sont désormais en première ligne, et c'est à elles d'affirmer la légitimité et le rôle des agences d'urbanisme, au nom de quatre ambitions cardinales : la coordination des politiques publiques territoriales, la combinaison des échelles d'analyse et d'intervention, le développement et la mutualisation des capacités d'étude, la promotion de l'expérimentation et de l'innovation urbaines.

Mais il faut aussi que les agences s'ouvrent résolument aux nouveaux acteurs, comme les universités et les instituts d'urbanisme, les sociétés d'aménagement publiques et privées (comme

le club Ville Aménagement), le réseau technique de l'État (et notamment le Certu), la société civile... Il faut enfin, au niveau de la Fnau, que des relations plus étroites soient nouées avec les associations nationales d'élus locaux. C'est l'objectif du rapprochement qui s'opère actuellement avec l'AMGVF, l'AdCF, l'Acuf, le Gart et Ville et banlieue, et qui va se matérialiser par le prochain rassemblement de nos structures dans des locaux communs. Cette diversification partenariale, cette ouverture au secteur privé, cette mise en réseau des associations nationales de collectivités concernées par les questions urbaines, doivent être pour les agences, l'occasion d'exploiter de nouveaux gisements d'ingénierie et de s'affirmer dans des fonctions renouvelées d'expertise et d'aide à la gouvernance.

Quant aux relations avec l'État qui continue d'imprimer sa marque dans le fonctionnement des agences, elles doivent être refondées. À la faveur du Grenelle, un nouveau deal pourrait être construit. Autant les domaines d'intervention des agences ressortissaient pour l'essentiel, depuis la décentralisation du début des années 1980, aux compétences des collectivités locales, autant le développement durable, faisant de l'environnement et de l'aménagement des sujets d'intérêt national et mondial, rebat les cartes. Deux modes de partenariat sont ici à encourager : des remontées d'informations et d'analyses de la part des agences au profit de l'échelon national ; un travail de coproduction dans l'expérimentation et la mise en œuvre des politiques publiques.



La gouvernance territoriale a aujourd'hui besoin d'ingénieries partenariales diversifiées et interterritorialisées.



Interview de Vincent Feltesse sur le plateau de TV Rennes. Rencontres de la FNAU 2010, Rennes.

Le succès de cette stratégie de diversification partenariale dépendra avant tout de la capacité des agences à produire dans le bon *timing* (scientifique, politique, médiatique) des contenus rigoureux, innovants et utiles. La demande est forte, car les profondes mutations en cours désarçonnent des autorités territoriales pressées par le temps court du politique et accaparées par les responsabilités opérationnelles. Tout à la fois mémoires et vigies des territoires, les agences d'urbanisme ont développé de longue date des fonctions d'observation qui peuvent ici s'avérer précieuses, à condition qu'elles aient le souci permanent de les réorienter vers les thématiques émergentes, à condition aussi qu'elles resserrent leurs liens avec la recherche urbaine en proposant par exemple « leurs » territoires comme terrains d'enquête et en participant directement aux travaux scientifiques. Grands territoires, pôles métropolitains, ville numérique, connexions, énergie, santé, biodiversité... les dossiers à instruire ne manquent pas! Il faut les ouvrir sans hésiter, en ayant aussi pour objectif de « capitaliser » et de valoriser

davantage le savoir des agences à l'échelle nationale, par la mise en réseau des moyens techniques et humains d'observation territoriale, par l'élaboration de méthodologie communes, par une meilleure intégration et une meilleure diffusion des résultats obtenus, par la multiplication des productions collectives, commanditées ou spontanées, estampillées Fnau ou confiées à des groupements d'agences.

Acteurs les mieux armés pour comprendre et anticiper les évolutions territoriales, les agences d'urbanisme sont aussi les mieux placées pour apporter aux décideurs les éclairages à moyen et long termes dont ils ont besoin. Cela tient au dialogue singulier qu'elles ont su construire en leur sein entre techniciens et élus : des techniciens un peu politiques, parce que conscients de la place de l'expertise dans les processus de décision ; des élus un peu techniciens, formés par la pratique et le débat quotidiens. Cette dualité doit plus clairement s'affranchir d'une vision dichotomique de l'action publique, entre savoir et pouvoir, pour produire des positionnements originaux, qui refusent les fausses évidences des dogmatismes sans consistance et des pragmatismes sans distanciation. Cela vaut au plan local, quotidien, qui est celui des agences; cela vaut aussi au plan national, celui de la Fnau. J'entends que celle-ci mobilise les élus et exploite davantage à l'avenir ce couplage technico-politique original qui la caractérise pour faire entendre une voix spécifique et transversale dans le débat national sur les questions urbaines et les controverses théoriques actuelles sur la ville.

Les agences et la Fnau ne doivent pas craindre de faire entendre leur voix : elle est au contraire plus que jamais légitime et nécessaire. A l'heure où le monde s'urbanise à grande vitesse, où 80% des Français vivent en ville et où l'espace urbain connaît des mutations sans précédents qui font de sa bonne gouvernance une gageure, nous avons plus que jamais besoin d'elles, de leurs compétences théoriques, de leur savoir-faire technique, de leur capacité à rassembler autour d'une même table les différents acteurs de ce chantier perpétuel qu'est l'espace urbain, en restant quoiqu'il arrive au service de leur territoire et de sa population. Aucun doute, les agences d'urbanisme ont de l'avenir!

Associations et réseaux

- Acuf, association des communautés urbaines de France.
- AdCF, assemblée des communautés de France.
- AMGVF, association des maires des grandes villes de France.
- Certu, centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques.
- Gart, groupement des autorités responsables de transport.
- OCDE, organisation de coopération et de développement économiques.

La gamme Visiau

Cartographie interactive en ligne

Qu'est-ce que la gamme Visiau ?

Les Visiau sont des applications web regroupant des cartes interactives. Principalement destinés aux professionnels, ils sont déclinés en thématiques : **aménagement, habitat, transports, Bassin parisien, économie, risques, santé, sport...**

Quelles utilisations ?

- visualiser des cartes thématiques sur l'Île-de-France
- analyser et comprendre toutes les composantes d'un territoire
- faciliter les porter à connaissance
- illustrer les documents (études, diaporamas)

Quelles sont les principales fonctionnalités ?

- naviguer sur les cartes,
- interroger les données cartographiées,
- ajouter ou supprimer des couches et des fonds de plan,
- et bien d'autres possibilités...

- Application Internet
- Simple, rapide, évolutive
- Mises à jour mensuelles
- Abonnement annuel

Barre de navigation

Interrogation des données

Ajouter/supprimer des couches et des fonds de plan

Impression et enregistrement

Fiche détaillée

Calcul de distances et de superficies

Tableau de résultats

Photo aérienne, Street View, Open Street Map, Cadastre, etc.

Dessiner sur la carte

LES ENJEUX en zone inondable

Commentaire de Paris 15ème (75015)

Population communale en 2006

Commune	Pop. communale	Pop. exposée	Pop. non exposée
Paris 15ème	20739	17429	3310
Paris 16ème	11474	11474	0
Paris 17ème	10212	10212	0
Paris 18ème	11711	11711	0
Paris 19ème	11711	11711	0
Paris 20ème	11711	11711	0
Paris 21ème	11711	11711	0
Paris 22ème	11711	11711	0
Paris 23ème	11711	11711	0
Paris 24ème	11711	11711	0
Paris 25ème	11711	11711	0
Paris 26ème	11711	11711	0
Paris 27ème	11711	11711	0
Paris 28ème	11711	11711	0
Paris 29ème	11711	11711	0
Paris 30ème	11711	11711	0



Retrouvez nos Visiau sur www.iau-idf.fr/cartes

Derniers Cahiers parus

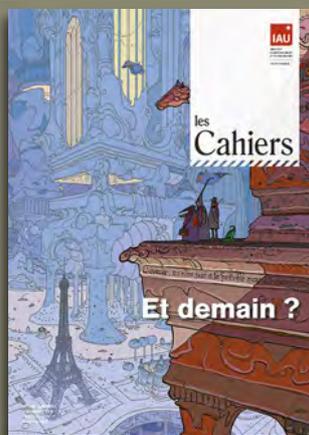
/// n° 159



Le paysage, du projet à la réalité

septembre 2011
France : 20 €
Étranger : 23 €

/// n° 158



Et demain ?

juin 2011
France : 33 €
Étranger : 35 €

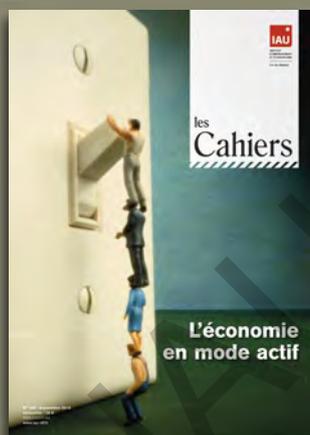
/// n° 157



Équipements et services : la métropole au quotidien

janvier 2011
France : 20 €
Étranger : 23 €

/// n° 156



L'économie en mode actif

septembre 2010
France : 18 €
Étranger : 20 €

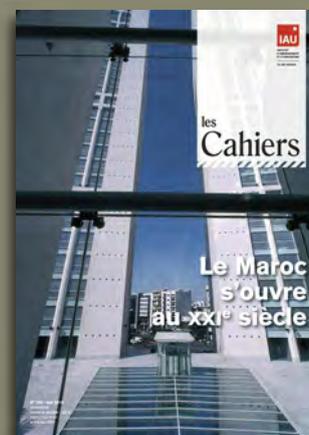
/// n° 155



Les villes face à l'insécurité

juin 2010
France : 18 €
Étranger : 20 €

/// n° 154



Le Maroc s'ouvre au XXI^e siècle

mai 2010
France : 30 €
Étranger : 32 €



En vente à l'IAU île-de-France

15, rue Falguière, 75740, Paris Cedex 15 - Tél. : 01 77 49 79 38 - www.iau-idf.fr