



HAL
open science

Comment gouverner le territoire métropolitain francilien à partir des territoires politiques fragmentés, à la légitimité démocratique avérée ?

Mathilde Glabik

► To cite this version:

Mathilde Glabik. Comment gouverner le territoire métropolitain francilien à partir des territoires politiques fragmentés, à la légitimité démocratique avérée ?. Sciences de l'Homme et Société. 2014. dumas-01113086

HAL Id: dumas-01113086

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01113086v1>

Submitted on 4 Feb 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Mathilde GLABIK

Master Sciences du territoire
Urbanisme & Projet Urbain

Claire CHAPUT

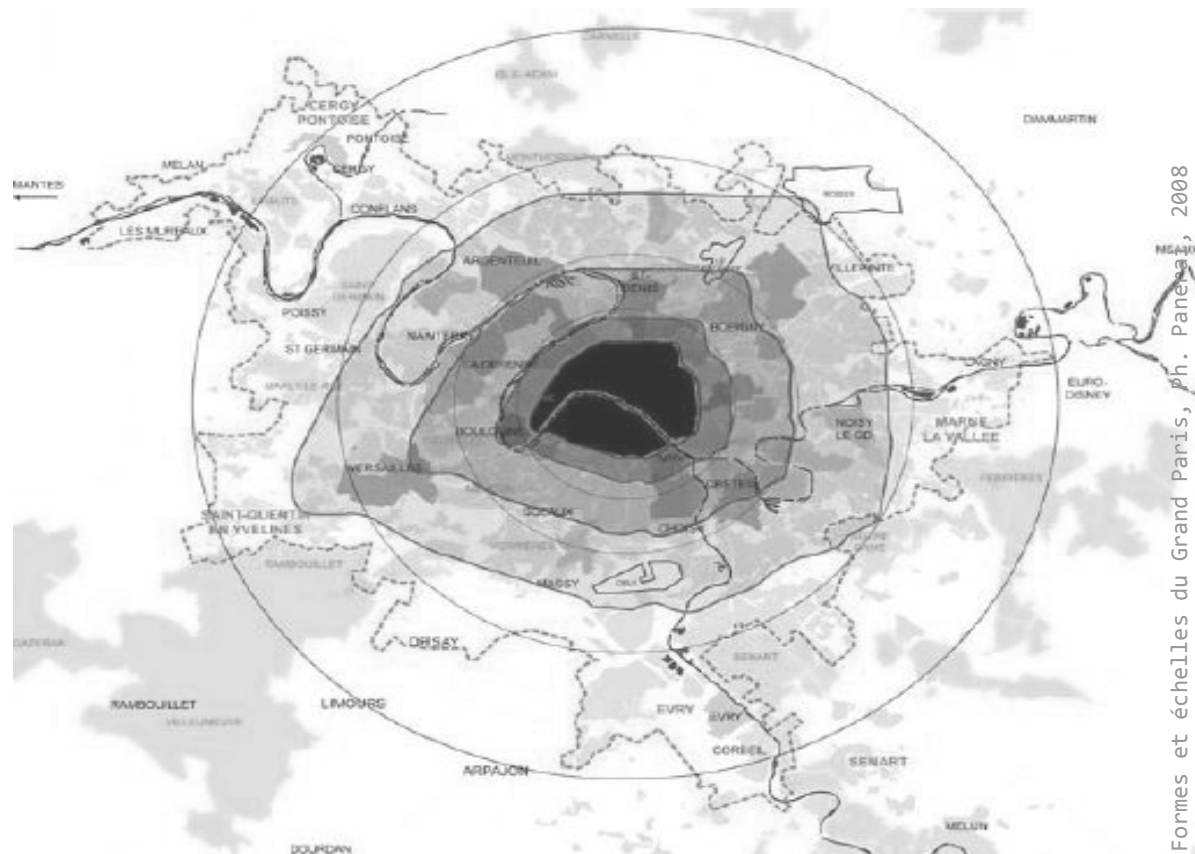
Communauté d'Agglomération Plaine Commune

Gilles NOVARINA

Université Pierre Mendès-France
Institut d'Urbanisme de Grenoble

Septembre 2014

FABRIQUER LA METROPOLE HYPERMODERNE



**COMMENT GOUVERNER LE TERRITOIRE MÉTROPOLITAIN
FRANCILIEN À PARTIR DES TERRITOIRES POLITIQUES
FRAGMENTÉS, À LA LÉGITIMITÉ DÉMOCRATIQUE
AVÉRÉE?**

GLABIK Mathilde

TITRE DU PROJET DE FIN D'ETUDES

Comment gouverner le territoire métropolitain francilien à partir des territoires politiques fragmentés, à la légitimité démocratique avérée?

DATE DE SOUTENANCE

Vendredi 12 Septembre 2014

ORGANISME D'AFFILIATION

Institut d'Urbanisme de Grenoble
Université Pierre Mendès-France

ORGANISME D'APPRENTISSAGE

Communauté d'Agglomération Plaine Commune

DIRECTEUR DU PROJET DE FIN D'ETUDES

NOVARINA Gilles

COLLATION

NOMBRE DE PAGES : 99

NOMBRE D'ANNEXES : 0

NOMBRE DE REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES : 68

MOTS-CLES ANALYTIQUES

Métropole, Territoire, Polycentrisme, Gouvernance, Collectivités territoriales, Intercommunalités, Planification, Action publique et collective, Contractualisation territoriale, Intégration territoriale, Grand Paris

MOTS-CLES GEOGRAPHIQUES

Ile de France, Paris, Plaine Commune

Septembre 2013. Après les tumultes de l'été au sujet de la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, P. Braouezec déclare dans l'Humanité « *on nous impose l'archaïsme d'une centralisation dans une structure de six millions d'habitants. C'est le statut quo de la pensée* ».

Se saisir du fait métropolitain francilien comme un prétexte pour interroger la dite exception francilienne et a fortiori la tradition jacobine institutionnelle française.

Comment « gouvernancer » la métropole, cet objet que chacun s'en va à qualifier de « polycentrique » ?

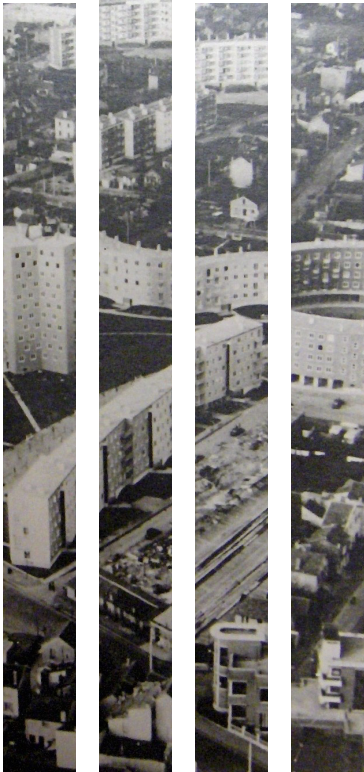
En parlant de polycentrisme : si son usage est banalisé dans les schémas directeurs de chaque échelon institutionnel, il demeure pourtant emprunt de la vieille représentation radio-concentrique universelle, aréolaire des planners.

Alors que les designers ont tenté d'en révéler son fonctionnement tentaculaire, quid de l'ingénierie territoriale face à ce territoire dit « fonctionnel » ? D'abord, quelqu'un sait-il le définir ? Si oui, pourquoi chercher à en dessiner les contours, à le délimiter ?

Pour dompter la métropole à travers des politiques publiques « cohérentes », l'intercommunalité, comme alliance de territoires politiques contigus ou le contrat, cherchant à faire pactiser des acteurs d'échelles territoriales différentes, s'émancipent comme les outils pour appréhender le faire-ensemble. Ils demeurent entravés par le réflexe du « penser par institution ».

Le compartimentage des compétences et le recours à la taille alimentent le principe rassurant de l'intégration territoriale, c'est à dire un système de décision et d'action régi sous une autorité unique dominante qui sélectionne les invités au débat et détermine la dotation, ou non, des collectivités territoriales en « capitaux ».

Ce projet de fin d'études cherche à éclairer quant à la quête d'une superposition désormais archaïque entre territoires de vie, de gestion publique et d'élection et sur les manières de panser l'absence d'emboîtement, élaborées par les institutions publiques. Sans avoir la prétention d'effleurer des pistes de réponses, il tente de soulever certains des enjeux de la fabrique métropolitaine.



Au delà de la rédaction de ce projet de fin d'études, je remercie tout particulièrement le Secteur Nord de Plaine Commune, notamment Claire CHAPUT pour la confiance qu'elle m'a accordée et toute l'attention qu'elle a pu me porter durant cette année d'apprentissage. Qu'elle soit professionnelle ou personnelle.

Merci pour l'opportunité qu'elle m'a offerte en tant que « chef » de projet et pour toutes les opportunités soumises afin de m'impliquer dans d'autres réflexions.

Je tiens aussi à véhiculer toute ma reconnaissance auprès des chargés de projet du Nord : Aurélie, Elodie, Philippe, Blaise, Arnaud et de son assistante Elena.

Merci pour vos sages conseils, votre intérêt enjoué et les agréables moments passés ensemble.

Merci pour la construction tant sur le plan professionnel qu'individuel.

L'aventure continue à vos côtés, je m'en réjouie.

Merci à l'équipe de Villetaneuse pour la considération à l'égard de la novice que j'ai été au démarrage de cet apprentissage et à leur gratitude.

Et puis à toutes les belles rencontres qui ont ponctué cet apprentissage.

A ceux qui m'ont aiguillé parfois inconsciemment ou accorder volontairement du temps dans la rédaction de ce mémoire. Je pense particulièrement à Claire, Sylviane et à Mael.

Merci à Sophie pour ses conseils et ses lectures convaincantes.

Ce projet de fin d'études est aussi le « point final » de quatre années d'études au sein de l'Institut d'Urbanisme de Grenoble, je me tourne donc vers le corps professoral et administratif pour saluer leur pédagogie et leur accompagnement.

Je transmets ma reconnaissance à Gilles NOVARINA pour avoir répondu présent lors du suivi de mon apprentissage et de ce projet de fin d'études.

Merci pour son implication, sa franchise qui ont parfois contribué à des moments de remise en question. Ils sont à l'origine des sursauts qualitatifs de ce mémoire. Du moins, j'ose l'espérer.

Merci pour ses lectures avisées et son retour d'expérience qui m'ont permis d'étoffer mon argumentaire.

Enfin, je tiens à remercier Marcus ZEPF pour l'intérêt qu'il m'a témoigné en acceptant ma proposition d'être second jury.

AVANT-PROPOS

Comment articuler stratification institutionnelle et système urbain décomplexé ?	
Peut-on penser un territoire politique sans frontières ?	3

LA METROPOLE FRANCILIENNE, RETICULARITE ET EVANESCENCE DES FRONTIERES

1. LES GRANDS TRAITES DU GOUVERNEMENT FRANCILIEN. 8

1.1. Des échelons institutionnels en recomposition : détails sur chaque strate du millefeuille. 8

1.1.1. La volonté de l'Etat de créer un nouvel échelon métropolitain : de la communauté urbaine du Grand Paris au Grand Paris Métropole.	8
1.1.2. L'échelon régional : entre décentralisation et recentralisation, une implication atypique de l'Etat sur la scène régionale.	15
1.1.3. L'échelon intercommunal : lieu de l'infra métropolitain ?	18
1.1.4. « La nouvelle donne du local ».	25

1.2. Appréhender la « petite fabrique des territoires ». 28

1.2.1. Les esquisses d'un gouvernement francilien en recomposition.	28
1.2.2. L'inflation progressive de l'ingénierie institutionnelle comme résultante de la quête de légitimité des institutions et de leur inventivité débridée face à l'obsession de la «bonne gouvernance».	28

2. ... FACE AU PROCESSUS DE MÉTROPOLISATION. 30

2.1. Définir un processus historique d' « urbanisation des sociétés » (Ascher F., 1996). 30

2.1.1. Entre permanence du processus d'accumulation et accroissement de la différenciation multi-échelles des dynamiques urbaines.	30
2.1.2. La complexité métropolitaine implique de remanier l'ingénierie territoriale.	32

2.2. Réinterroger la notion de « bassin de vie parisien » et la logique univoque des recompositions territoriales. 32

2.2.1. Photographie de la métropole francilienne ou l'impossible définition du « territoire fonctionnel ».	32
2.2.2. Le paradigme du territoire borné universel : quelle pertinence de l' « aire urbaine » parisienne comme référentiel de l'action publique?	33

3. IMAGES DE LA MÉTROPOLE ET ÉCHELONS INSTITUTIONNELS DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE.	35
3.1. Le « polycentrisme maillé » comme La représentation faisant consensus ?	35
3.1.1. Un concept défini par l'Europe, appliqué à l'échelle nationale ...	35
3.1.2 ... à sa version intra régionale.	36
3.1.3. Vers le triptyque contemporain gagnant du polycentrisme, de la multipolarité et de la soutenabilité ?	38
3.2. D'une à des représentations polycentriques de la métropole.	43
3.2.1. Le focus de la « zone dense centrale » et des « clusters économiques » de l'Etat.	43
3.2.2. Le « faisceau » et le « pôle de compétitivité » régional.	44
3.2.3. La figure de la Marguerite : Plaine Commune pour une métropole « polycentrique hiérarchisée »	45
DEPASSER LA DESUPERPOSITION ENTRE TERRITOIRES FONCTIONNELS ET INSTITUTIONNELS	
LE DEFI DE L'ALTER GOUVERNABILITE	47
<hr/>	
1. LE PARADIGME DE L'INTER TERRITORIALITÉ ET APRÈS ?	47
1.1. Interroger la pertinence de l'échelon intercommunal comme maître d'ouvrage inter-territorial.	47
1.1.1. L'intercommunalité en France ou la théorie de l'évolution.	47
1.1.2. Entre « capacité de ces instances intermédiaires originales à structurer le territoire infra métropolitain, à jeter un pont entre local et métropolitain » ...	49
1.1.3.... Et le « prolongement de l'arbitraire politique » voire la « municipalisation de l'action intercommunale ».	49
1.2. Quid de Plaine Commune ?	51
1.2.1. La « rebelle ». Faire de la banlieue une référence.	51
1.2.2. Entre les territoires, l'inter-gouvernementalisme?	51
1.2.3. Partage des souverainetés et logique du « trans ».	52
2. ETAT DES LIEUX QUANT À LA CONTRACTUALISATION TERRITORIALE.	55
2.1. L'«urbanisme transactionnel» existe - il ou est-il résumable à une « ruse inter-territoriale»?	55
2.1.1. La contractualisation territoriale ou l'outil d'un faire-ensemble sous l'ère individualiste.	55
2.1.2. Quels enjeux souligne cette évolution, « moins présentée comme le résultat de l'échec de la planification que comme son complément, ou comme une modernisation de l'action publique territorialisée », pour la pratique urbanistique ?	56
2.1.3. Les « mythes agissants ». Les limites de la contractualisation territoriale.	58

2.2. Les freins à l'émergence d'une gouvernance inter-territoriale, l'hyper territorialité.	59
2.2.1. Du mythe de l'autonomie à celui de la légitimité territoriale.	59
2.2.2. Entre subsidiarité et pertinence d'une gouvernance « globale ».	60
2.2.3. Compétitivité et différenciation territoriale : de la sur-détermination des logiques institutionnelles et la persistance des intérêts territoriaux.	60
3. VERS LA TENTATION DU LEADERSHIP ET LA DÉRIVE DE L'INTÉGRATION TERRITORIALE. LA LOI DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE ET D'AFFIRMATION DES MÉTROPOLES (MAPAM)	61
3.1. Les principes d'une réforme gargantuesque pour parer au « sur-régime des territoires »	61
3.1.1. La faute à la décentralisation ?	61
3.1.2. Un nouveau périmètre d'action publique territoriale et le regain de la frontière : vers une modernisation du département de la Seine ?	62
3.1.3. Compétences métropolitaines et définition de l' « intérêt métropolitain » .	63
3.1.4. Absence de personnalité juridique des Territoires et péréquation financière déstabilisée : vers la dissolution de l'intercommunalité de projet.	64
3.2. Alternatives et contre-pouvoirs face au risque de l'« intégration territoriale »	66
3.2.1. Le jour de gloire de la Marguerite.	66
3.2.2. Le Grand Paris, géopolitique d'une ville nationale.	67
ZOOM AUTOUR D'EXPERIENCES COOPERATIVES	
DU « PENSER PAR INSTITUTION » AU « PENSER PAR ESPACE »	71
1. LE CONTRAT DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL OU LA POURSUITE DU PARADIGME DE LA CONTRACTUALISATION ETAT – TERRITOIRE DE PROJET DES ANNÉES 2000.	72
1.1. Un outil de déclinaison de la politique territoriale du Grand Paris, continuité du régime d'exception de l'Etat ?	72
1.1.1. Du passage en force de l'Etat ...	72
1.2.2.... à l'invitation du local sur la scène décisionnelle.	73

1.2. Essentiel à la pérennisation des prérogatives intercommunales, quand le local parlemente pour une politique territorialisée.	75
1.2.1. Une occasion de rayonner sur la scène métropolitaine et de consolider un projet de territoire.	75
1.2.2. Sur la base de la « négociation ».	77
1.3. Limites de la démarche : un exercice sélectif qui fidélise la concurrence territoriale.	79
1.3.1. Le risque de la priorisation territoriale.	79
1.3.2. Le mythe agissant d'une plate-forme de négociation « égalitaire ».	80
2. LA CHARTE AMÉNAGEMENT TRANSPORT OU L'IMAGINAIRE POLITIQUE DE L'HORIZONTALITÉ.	81
2.2. L'Entente Nord Métropolitaine comme préalable: structurer une coopération intercommunautaire «polydécentrique»	81
2.2.1. Le petit Paris Métropole du Nord francilien.	81
2.2.2. Le Tram Express Nord versus le Nouveau Grand Paris Express ou le combat des pôles du Paris - Banlieue.	82
2.3. De la déclinaison des objectifs régionaux au co-pilotage par l'intercommunalité : les prémisses d'une gouvernance inter-territoriale ?	85
2.3.1. Le réseau de transport comme support propice d'une gouvernance entre territoires politiques.	85
2.3.2. Une esquisse de réponse à l'enjeu de « l'ajustement géographique par les institutions territoriales »	85
2.4. Les limites d'une contractualisation « stratégique » sur l'objet-réseau.	87
2.4.1. A défaut de volontés convergentes, oeuvrons pour le compromis.	87
2.4.2. La construction d'un projet de développement partagé et après ?	87
3. OUVRIR LA BOITE DE PANDORE DE LA CONTRACTUALISATION.	89
3.1. Mettre en regard ces deux modalités contractuelles : du conteneur de projets au contenu	89
3.1.1. Objectifs	89
3.1.2. Différences	90
3.1.3. Points communs	90
3.1.4. De l'intérêt d'une mise en superposition : du CDT à l'Arc Nord.	91

3.2. Des enjeux de la contractualisation à l'échelle métropolitaine à ceux de la refonte de l'architecture institutionnelle. 94

3.2.1. De l'inachèvement de la décentralisation et de la sociologie des acteurs. 94

3.2.2. Peut-on se réjouir d'avoir atteint le paradigme contemporain de la «planification stratégique spatialisée»? 95

CONCLUSION 97

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES 104

AVANT - PROPOS

COMMENT ARTICULER STRATIFICATION INSTITUTIONNELLE ET SYSTÈME URBAIN DÉCOMPLEXÉ ?

PEUT-ON PENSER UN TERRITOIRE POLITIQUE SANS FRONTIÈRES ?

Contexte

De *Paris - Banlieues, conflits et solidarités* (Fourcaut A., 2007), au *Grand Paris des Grands Parisiens* (Gilli F., 2001) en passant par *Paris, métropole hors les murs* (Gilli F., Offner J.M., 2008), la métropole francilienne est réduite historiquement dans l'imaginaire social, économique, politique, à sa ville-centre, au « centre parisien » originel de la métropole. Pourtant, « *L'originalité de Paris, c'est d'être à la fois une capitale et une métropole, dont l'essentiel de la région urbaine est contenu dans une agglomération* » (Burgel G., 2008).

En réalité, pendant longtemps, Paris a fonctionné sur la base de relations entre un centre et une périphérie, constituée par la banlieue puis par une seconde couronne péri-urbaine. Désormais, cette organisation s'estompe et la métropole ressemble de plus en plus à un archipel qui rayonne à la fois à l'échelle régionale, nationale et internationale.

Si tous les politiques locaux font le constat du développement de la mobilité et de l'extension sans fin du périmètre de l'urbanisation, la fixité de l'organisation institutionnelle gouvernant cette région-capitale francilienne, fille aînée de

l'Etat qui en a fait son champion lors de la période gaullienne, reste de mise.

Stratifié selon des périmètres dits « *pertinents* » qui légitiment une répartition des compétences par échelon, le gouvernement urbain de la métropole francilienne est symptomatique d'une décentralisation ancrée dans le mythe de l'intégration territoriale et de la pratique aménagiste descendante, martelant, sous une forme plus contemporaine, le triptyque « un territoire - un projet - un contrat » (DATAR).

« *Toute métropole qui dépasse le million d'habitants pousse à son paroxysme le défi majeur de la ville contemporaine : la dé-superposition et l'inadéquation des espaces matériels, fonctionnels, et des territoires politiques, de l'urbs et de la civitas* » (Burgel G., 2008).

Situation anachronique ? Pourtant la (re)mise en lumière médiatique de la nécessité d'une refonte de l'organisation politique d'un Grand Paris, déjà susurrée dans les années 1920, n'a pas dix ans.

Le discours de Roissy sur le nouveau projet d'aménagement global du Grand Paris de septembre 2007, énoncé par N. Sarkozy, figure parmi les grandes étapes de ce voyage initiatique.

Le leitmotiv d'un tel chantier, au-delà de la prise de connaissance du débordement territorial de Paris sur la périphérie tant en emploi qu'en population et de la banalisation du cadre institutionnel local, réside d'avantage dans la réponse au diktat de la concurrence internationale.

La fragmentation décisionnelle serait alors un obstacle à la cohérence d'une stratégie globale.

Les dispositions pour l'Ile de France, contenues dans la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPAM) promulguée le 19 décembre 2013, sont l'illustration de ces préoccupations géopolitiques, politiciennes, plus que celles enclines à la politique publique.

En réponse à cette prescription réformatrice par le haut, impliquant la poursuite d'une organisation politique duale incarnée par la super communauté urbaine de six millions d'habitants, s'élève une autre proposition au nom de l'égalité

territoriale, ancrée dans le dispositif encore timide, en Ile de France, de l'intercommunalité de projet.

La communauté d'agglomération de Plaine Commune, en se réclamant d'une légitimité reconnue de lieu de l'infra métropolitain et fondée sur le principe bâtisseur de la « *coopérative de villes* », est porteur de ce qui fait paradigme pour ces collectivités de « banlieue », à savoir le droit à la centralité pour tous. Une large « périphérie » qui recouvre 44% de la population francilienne, 66% des logements mais seulement 33% de l'emploi et de la ressource fiscale.

Bastion communiste, fief de la banlieue rouge, et intercommunalité de projet autour de la désindustrialisation, Plaine Commune puise alors dans l'homogénéité des forces politiques en présence et des profils sociologiques locaux pour s'institutionnaliser et s'atteler, dès 1985, au développement de la Plaine de France, territoire épousant les trois villes de Saint-Ouen, Saint-Denis et Aubervilliers.

Aujourd'hui, portant un «*intérêt communautaire*» formaté par le transfert des compétences communales les plus stratégiques, la communauté d'agglomération pactise de nouvelles «*Ententes*», de nouvelles co-maîtrises d'ouvrage autour de territoire de projet infrastructurel (Arc en Seine – linéaire de la Seine, Arc Canal – Canal Saint Denis, Plaine Commune Sud – Les puces et les Portes – et Est – RN24, Arc Nord – Tram Express Nord).

Questionnements et problématique

Quelles conséquences du «*télescopage*» entre les logiques ascendantes et descendantes en matière de gouvernance ?

Qu'entend-t-on par «*local*» et quelle est la marge de manoeuvre de ce dernier ?

Est alors mis en débat l'effectivité réelle de l'impossibilité actuelle de tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre, prévue par l'acte de décentralisation.

Dans un contexte de fragmentation du système d'acteurs, une «*capacité politique*» (Dormois R., 2006) peut-elle émerger et se maintenir dans la durée et à l'échelle d'un territoire de projet ?

Plus largement, quelle est la finalité du «*projet*» ? Sa capacité à organiser le territoire physique ? Ou la cristallisation éphémère ou plus durable du réseau d'acteurs qu'il suscite ? Dans ce cas, l'innovation, ou du moins, l'expérimentation en matière de fabrication de politique publique ne devient-elle pas un enjeu ?

Si le territoire borné est dépassé, car ouvert et dynamique et donc impliquant une réflexion systématique à l'échelle «*supra*», «*inter*», quelle est la légitimité du recours au «*plan*» ?

Est alors mis en question l'ensemble des modes de faire, opérationnels classiques et sont rendues sensibles les réflexions sur les outils de l'urbanisme négocié, sur la pratique urbanistique comme processus, plus que comme procédure.

Quelle pertinence de l'«*échelle intercommunale*» comme modalité de la gouvernance urbaine ?

Quelle efficacité de l'échelon intermédiaire pour traiter des questions locales et métropolitaines ?

Si l'intercommunalité est un médiateur, sa représentativité et sa légitimité démocratique sont alors à pointer.

Plus transversalement, on peut s'interroger sur la pertinence de l'institutionnalisation des synergies coopératives, à l'image de la Conférence métropolitaine de 2006.

De la solidarité inter-territoriale à la compétitivité entre les territoires : quelle limite entre synergies et concurrences?

Face au diktat de l'attractivité et de son pendant compétitif, concurrentiel, les motifs à l'origine, ou non, d'un « faire ensemble » entre pouvoirs publics segmentés, aux connotations politiques potentiellement antagonistes, entravent l'implication voire la désolidarisation.

Une phrase peut synthétiser cette série de questions. Elle sera la problématique de la réflexion.

Comment gouverner le territoire métropolitain francilien, un système fonctionnel flou, à partir des territoires politiques fragmentés, à la légitimité démocratique avérée?

Hypothèses générales

L'avènement de la ville « hypermoderne » (Chalas Y., 1997), « visqueuse » (Gilli F., 2008) et le « génie complexe des territoires » (Vanier M., 2008) concourent à la démystification d'une gouvernance à une « échelle pertinente » du fait de la pluralité territoriale.

Si l'« optimum dimensionnel » est un leurre et l'ingouvernabilité de la métropole, l'argument des passéistes, alors l'intercommunalité pourrait être légitime à jouer le rôle de la gouvernance multi-scalaire et est à-même de faire de l'intermédiation.

de travail

La singularité du processus de métropolisation conduit à penser à une « méta planification » ancrée dans la mise en exergue des synergies de dynamiques territoriales complémentaires et la gouvernance de microcosmes.

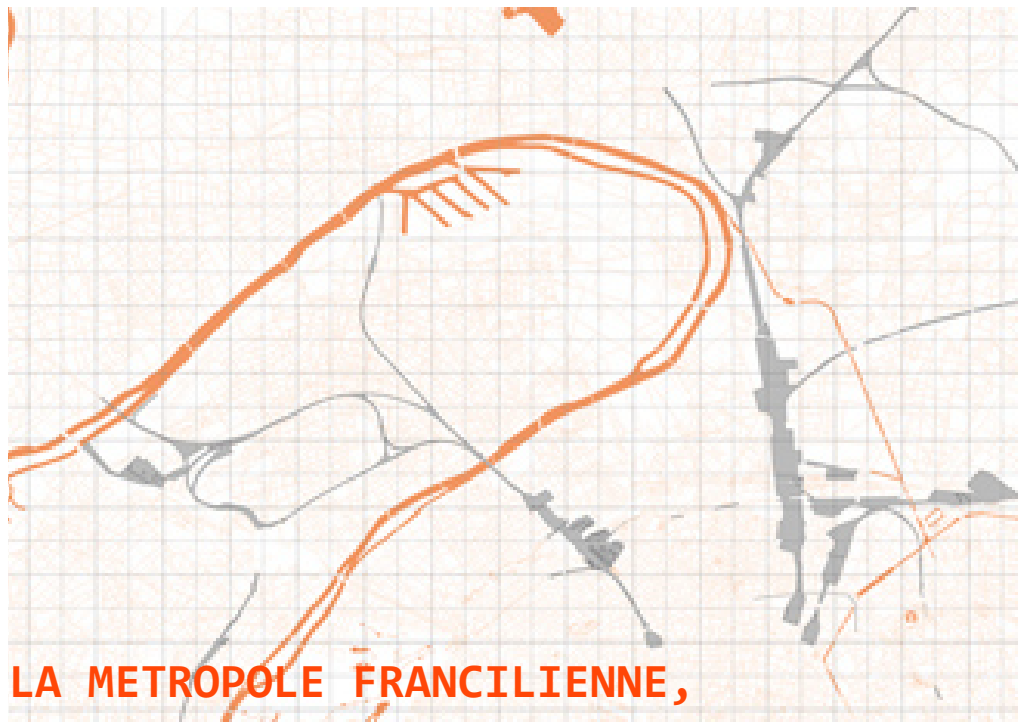
La complexité de la gestion métropolitaine ne peut plus relever de la constellation fragmentée du pouvoir communal, où l'Etat s'épuise dans la régulation des diversités de représentations géopolitiques locales, mais dans le renouvellement de la coopérative de villes et la « *gouvernance* » inter-territoriale.

La première partie s'attellera à analyser **la métropole francilienne en tant que réseau fonctionnel au régime politique stratifié, marqué par la fixité institutionnelle.**

Une inadéquation qui interrogera sur la nécessité consensuelle d'une autre gouvernance.

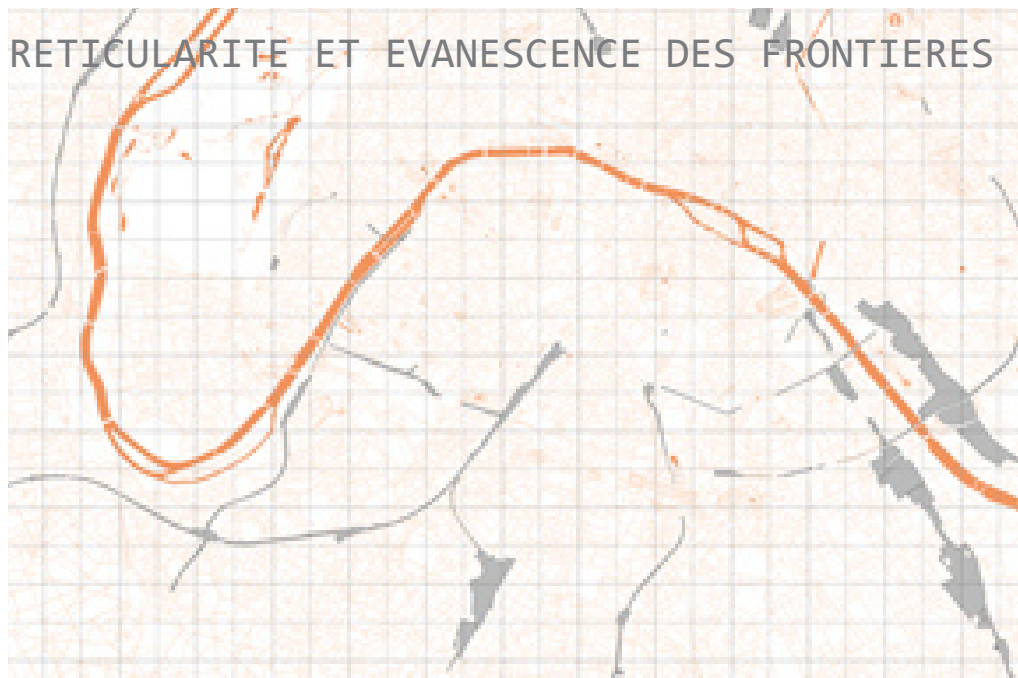
La mise en place d'un **fonctionnement métropolitain inter territorial** engendrant le rapprochement des territoires politiques autour de démarches collectives, contractuelles sera traitée en seconde partie.

Elle sera ensuite illustrée en troisième partie à travers **deux études de cas plaine-communardes.**



LA METROPOLE FRANCILIENNE,

RETICULARITE ET EVANESCENCE DES FRONTIERES



1. LES GRANDS TRAITES DU GOUVERNEMENT FRANCILIEN.

1.1. Des échelons institutionnels en recomposition: détails sur chaque strate du millefeuille.

1.1.1. La volonté de l'Etat de créer un nouvel échelon métropolitain : de la communauté urbaine du Grand Paris au Grand Paris Métropole.

Le « nouveau projet d'aménagement global du Grand Paris » dévoilé lors du discours de N. Sarkozy à Roissy en septembre 2007, se démarque d'un Grand Paris restreint au couple Paris-Banlieue pour lui préférer un raisonnement régional, dans l'optique, non plus hygiéniste (années 1920) ou fonctionnelle (années 1960), mais de ranking européen.

Relatant le débordement territorial de Paris sur la périphérie, la banalisation du cadre institutionnel local, le diktat de la concurrence supranationale et l'argument providentiel de la solidarité socio-territoriale, l'intrusion présidentielle préconise la création d'une communauté urbaine de droit commun. S'il argumente en faveur de la structuration d'un nouvel échelon de gouvernance territoriale, dans la lignée de la tradition jacobine, l'objectif est aussi géopolitique.

La Droite doit reconquérir Paris et affaiblir le poids de la Gauche en Ile de France. En tablant sur la confusion de la Gauche au lendemain des présidentielles de 2008, la communauté urbaine entraînerait la disparition mécanique des départements de première couronne (ceux de la Seine Saint-Denis et du Val de Marne) et cantonnerait l'aire d'influence du conseil régional, régi par J.P. Huchon, à la seconde couronne ainsi qu'aux franges périurbaines, rurales et de la Ville de Paris, avec à sa tête B. Delanoë.



REAMENAGEMENT RN7 EVRY



LES MEGATOURS



GARE DU NORD EUROPE
AUBERVILLIERS



NOUVEAU PARC
LA COURNEUVE

Une petite synthèse du Grand Pari(s) de l'agglomération parisienne, 2010

La création du « *Secrétariat d'Etat au Développement de La région-capitale* », auréolé par la présidence de Ch. Blanc, est dans la même lignée et formalise l'arrivée de l'Etat dans l'Etat.

L'objectif est de légitimer l'intervention de ce dernier en faisant de l'avenir du territoire de la région (faut-il d'avantage entendre le filigrane de la première couronne) un enjeu national dans lequel il s'assigne à la création des conditions de la croissance à travers une politique d'aménagement, non plus limitée à l'amélioration des conditions de vie Paris/banlieue.

Cette nouvelle stratégie du Président de la République est médiatisée par la consultation internationale prospective du Grand Paris à l'échelle de l'agglomération pilotée par le Ministère de la Culture. Dans la continuité de la succession des « *grands projets présidentiels* » mais, en rupture des intentions intramuros des années 1990 (mission Banlieue 89, association Paris 75021), notamment de l'ère mitterrandienne.

Dix équipes pluridisciplinaires, sous l'égide d'un mandataire architecte (-urbaniste) au halo international, s'attachent à la rédaction d'une « *pensée territoriale sur L'avenir de*

La métropole du 21ème siècle post Kyoto », avec pour focal l'agglomération parisienne. Doux repli d'ambition (de la région à l'agglomération) et délégation du portage (de l'aménagement à l'architecture)...

Le sujet de l'évolution de la gouvernance y est cantonné aux enjeux consensuels du dépassement des limites institutionnelles et du « *faire métropole* » (APUR), aveuglé par l'appétence du seul urbanisme de projet.

Machine à produire des images nébuleuses d'une métropole du futur épanouie dans les « *méga tours* » (Nouvel J.), les « *wetlands* » (Lin M.), le « *parc naturel habité* » (Grumbach A.) et affichage d'une pseudo-collaboration avec le local pour Ch. Blanc, le concours d'idées du Grand Pari(s) a permis de laisser place aux jets de designers.

Ces dessins ont largement influencé les projets métropolitains notamment ceux relatifs à la réflexion ferroviaire (réseau radio-concentrique de R. Rogers, principe du métro en viaduc de Ch. de Portzamparc) et de la planification territoriale (traçabilité de la carte des identités économiques dans le découpage des Contrats de Développement Territorial).

Si certaines figures de l'architecture (R. Castro, Ch. de Portzamparc) ont souligné l'enjeu que constitue le volet politique du Grand Paris, cette problématique est déjà à l'ordre du jour de la « Conférence métropolitaine », devenue a posteriori la Société du Grand Paris.

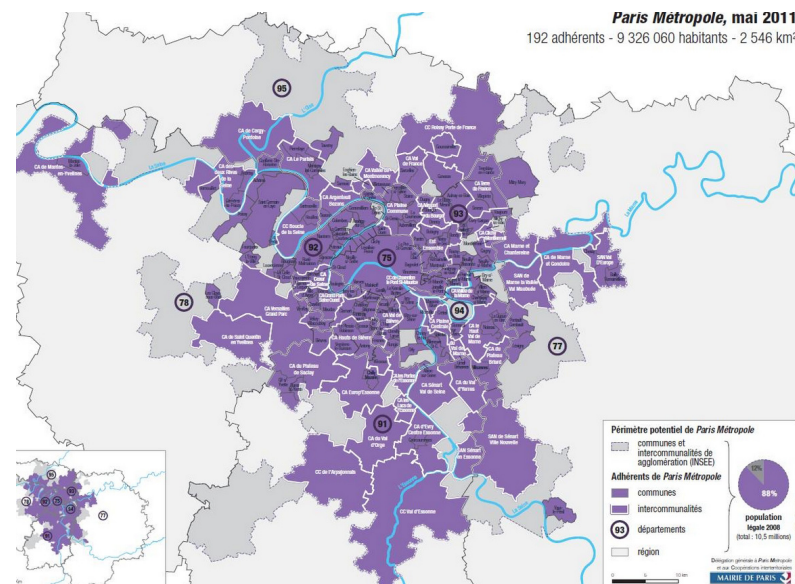
Depuis 2001, s'est opéré un rapprochement entre la Ville de Paris et les communes, intercommunalités, conseils généraux de Seine Saint Denis et du Val de Marne, à l'initiative de B. Delanoë et de son adjoint communiste P. Mansat. Cette dynamique a permis la signature d'accords, certes bilatéraux, et de coopérations négociées, notamment autour des portes du périphérique parisien, à l'occasion des « conférences interdépartementales », étoffées par la naissance de la Conférence métropolitaine (2006).

Forum de discussion entre Paris et sa banlieue, il s'agit d'une instance informelle de débat sur l'agglomération, sans statut juridique et à la présidence tournante.

La Conférence se mue en Syndicat Mixte Paris Métropole, se fendant alors du financement d'études prospectives et de l'organisation de séminaires. Dans la continuité du principe de présidence sans leadership, le poids des collectivités membres n'est pas corrélé à celui de leur démographie.

Si cette forme « molle » d'intercommunalité recouvre près de 6.5 millions d'habitants soit la moitié démographique de l'agglomération, les deux départements de droite refusent l'adhésion.

Sa transformation en syndicat d'aménagement voire de communauté urbaine est un scénario étudié au cours de l'année 2009 par la Conférence, mais est bloqué par le « putsh parlementaire » (Braouezec P., 2013) lors du projet de loi sur la Métropole du Grand Paris de l'été 2013, défendu par le Ministère de l'intérieur et Ch. Blanc, qui prescrivent un établissement public national à caractère industriel et commercial : « la Société du Grand Paris ».

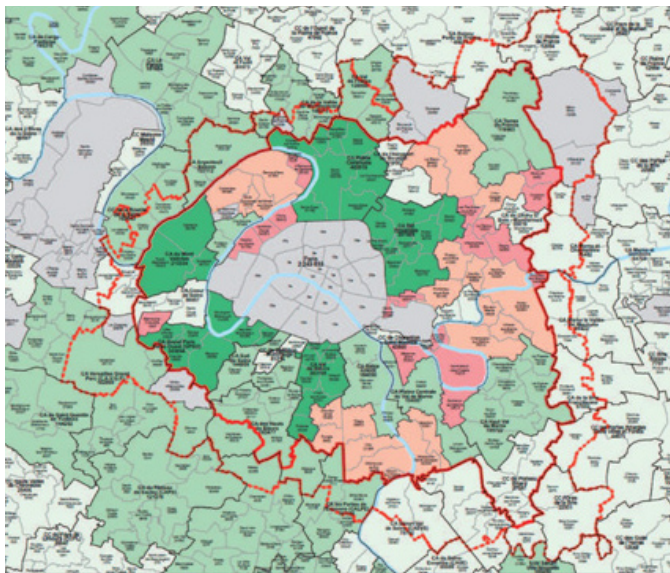


La fabrication d'une métropole parisienne de rang européen, ayant été actée, les compétences étatiques peuvent désormais s'immiscer à l'échelle de la région.

La création du secrétariat d'Etat au développement de la région-capitale, rattachée au Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, est légitimée par le statut particulier de la région Ile de France « appartenant à tous Les Français, L'Etat a donc un rôle de pilotage stratégique particulier à y jouer » (Fillon F., 2008).

La lettre de mission de N. Sarkozy à Ch. Blanc du 7 mai 2008 illustre le rôle déterminant des compétences étatiques à l'échelle régionale, cet Etat dans l'Etat ayant pour vocation la « détermination des orientations stratégiques pour Le développement économique durable de la région capitale en matière notamment d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme et de transport » et « de coordination sur les volets de rénovation urbaine et d'innovation ».

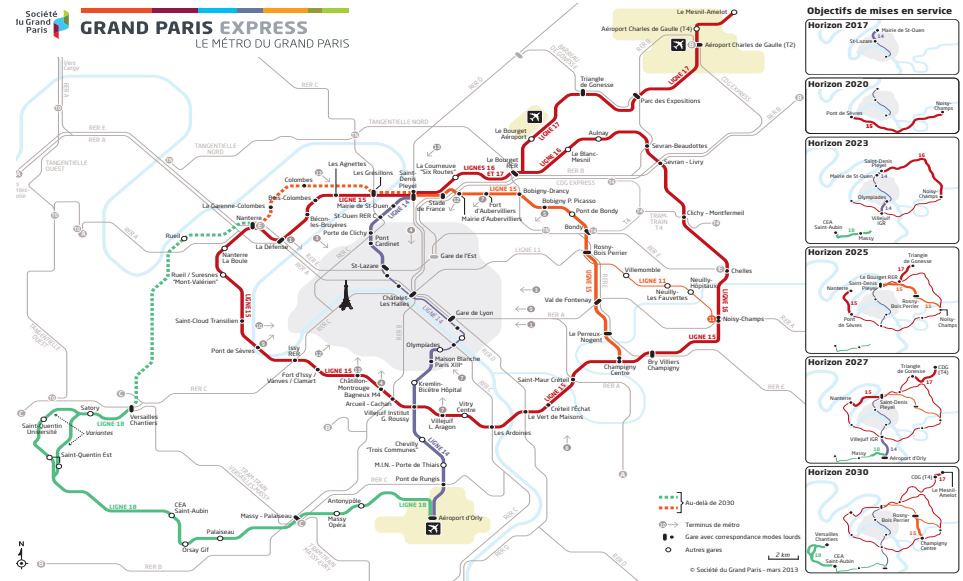
(décret n° 2009-929 du 29 juillet 2009 relatif aux attributions déléguées au secrétaire d'Etat chargé du développement de la région capitale)



... A LA METROPOLE DU GRAND PARIS (APUR)

Devant s'inspirer des modèles développementalistes européens, dans la continuité de la comparaison avec Londres avec laquelle la métropole francilienne entretient des liens ambigus, Ch. Blanc devra « tenir compte du fait que les pays développés ont adopté des modes de développement économique nouveaux. Dans cette économie de la connaissance, la concentration des potentiels créatifs, scientifiques, industriels et culturels, joue un rôle essentiel » (dessin des clusters économiques), les objectifs de « croissance et de cohésion de la région capitale seront indissociables » (postulat selon lequel la croissance induirait le développement).

Si la « coupure entre Paris et son environnement » reste vive « du fait de l'enclavement des zones », elle tendra à être estompée par l'urbanisme de projet (création de pôles d'attractivité en interrelation via la construction du Grand Paris Express) lui-même défini par une vision stratégique. Ce projet « conduira au choix de l'organisation et de la gouvernance ». « L'ambition urbanistique doit s'appuyer sur l'architecture (produit) comme support de l'attractivité de la région capitale et comme fondation d'une identité culturelle et urbaine forte, partagée par ses dix millions d'habitants ».



RELIER LE CHAPELET DE POLES (Société du Grand Paris)

De « grandes opérations d'aménagement, concourront à cette dynamique et à ce rééquilibrage, à commencer par :

- La fondation d'un cluster technologique et scientifique de rang mondial autour du plateau de Saclay, et le développement de la Plaine de France au nord-est de Paris,
- La programmation des infrastructures de transport,
- La mobilisation des grands organismes et sociétés nationales intervenant dans le territoire métropolitain ».

Alors que la préoccupation de la gouvernance se traduit par la consigne de « la restauration d'une ambition d'urbanisme cohérente à l'échelle de l'agglomération, comparable à celle qui a fondé il y a un siècle et demi Paris dans ses limites actuelles », qui s'assiera sur les conclusions de la consultation internationale, elle tend d'avantage à faire l'attention dans sa dimension financière.

« Vous vous attacherez en particulier à construire pour les grands équipements des modes de financement innovants tirant le meilleur parti de la valeur économique qu'ils créent pour leurs utilisateurs et leur environnement immédiat.

Sous l'autorité du ministre d'Etat, vous préparerez les textes législatifs et réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de vos propositions ».

Les pouvoirs exécutif et délibératif sont de plus renforcés par la délégation de signature du premier ministre à destination de Ch. Blanc au sujet des actes, arrêtés et décisions dans les limites de ces attributions fixées par le décret.

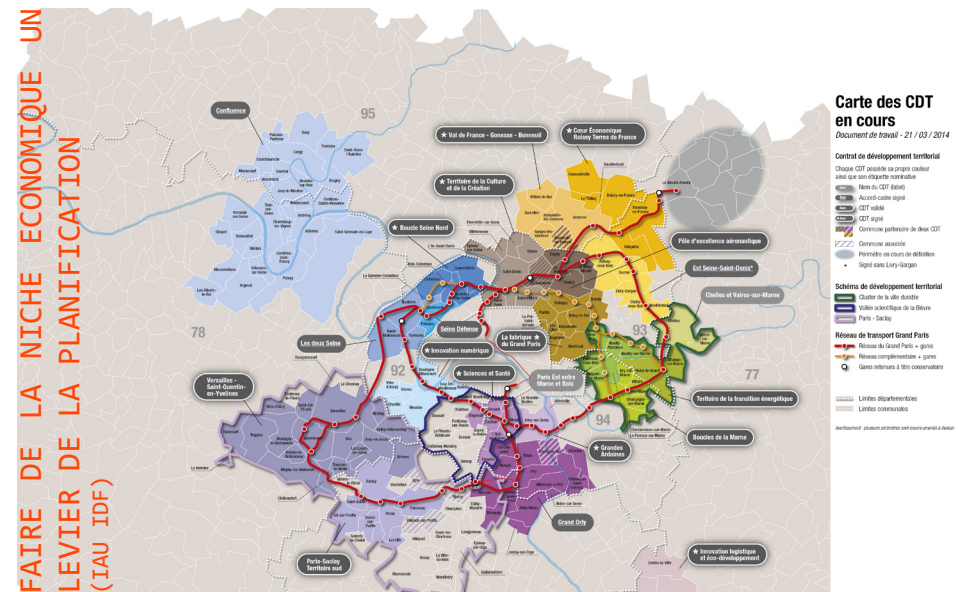
Bras droit opérationnel du secrétariat d'Etat, l'Etablissement public à caractère industriel et commercial de la Société du Grand Paris, figure parmi le panel d'établissements publics créés à cet effet dont l'exercice est délimité par les tutelles interministérielles (Logement et Egalité des territoires, Développement Durable, Economie et Finances,...).

Aménageur sur les territoires signataires d'un Contrat de Développement Territorial où il conduit les opérations d'aménagement et de construction des lignes, ouvrages et installations fixes, il se positionne comme le constructeur du Grand Paris Express, dont il a élaboré le schéma organisationnel. Il est en charge de l'aménagement dans un rayon de 400 hectares autour des pôles gares, y compris gares d'interconnexion, dans les communes non signataires.

Se substituant au pouvoir local d'expropriation et de préemption, cet établissement public dédié, émanation de la loi du 3 Juin 2010 relative au Grand Paris, impulse le passage de la stratégie de la spécialisation économique et du liant infrastructurel au projet urbain.

Assistant à la maîtrise d'ouvrage préfectorale de région, la Société du Grand Paris épaula ce service déconcentré dans la préparation et la mise en œuvre des CDT en s'adjoignant une compétence planificatrice.

Son Conseil de surveillance formule des avis destinés au préfet de Région pour la préparation et la mise en cohérence de ces contrats.



Le Contrat de Développement Territorial se révèle l'outil de la coopération avec les territoires « stratégiques » d'intérêt national. Le mythe mobilisateur du projet urbain, fondé sur les clusters, auprès des territoires s'explique notamment dans la capacité d'un tel projet à « justifier et à renforcer les stratégies d'une pluralité d'acteurs » (Rio N., 2010).

L'Etat initiateur, les agences de développement économique, les aménageurs, notamment les Etablissements Publics d'Aménagement, et les maires pourraient neutraliser la concurrence infra-métropolitaine par la formalisation de leurs complémentarités dans une planification intégrée et coopérative : le Contrat de Développement Territorial.

L'engouement des acteurs du territoire s'explique par le levier que constitue le cluster et son insertion dans le document de planification lui-même porteur d'une politique publique. La labellisation cluster du Grand Paris s'avère pour :

- les agences de développement économique, un puissant atout lors des démarches de prospection, en affirmant l'excellence économique de leur territoire sur des « segments économiques identitaires »,

- **les aménageurs**, il légitime leur intervention dans leur rôle d'activation des ressources territoriales et leur engagement en matière de logements. Un sujet devenu frileux des maires face à l'affichage de l'objectif haut de 70 000 logements par an.
- **les maires**, une contractualisation autour du cluster leur permet d'affirmer leur identité économique territoriale, en se dissociant des territoires voisins.
- **l'Etat**, le CDT constitue une aubaine en filigrane quant à la territorialisation de ses objectifs, en se dédouanant d'un portage descendant niant le local et mettant en exergue le fait métropolitain.

Sont greffés à la démarche, la Région Île de France et les Départements, qui peuvent devenir signataires, et un certains acteurs institutionnels comme Paris Métropole, l'Atelier International du Grand Paris et l'Association des maires d'Ile de France.

Au-delà de la dimension économique, il est le levier amorçant un projet d'ensemble du territoire porté par un système fédératif d'acteurs et le moyen de révéler le fait métropolitain.

Basés sur le volontarisme de territoires, néanmoins «stratégiques» pour les échelons métropolitain et national, ces contrats portent aujourd'hui sur les dix-neuf polarités desservies par le réseau Grand Paris et recouvre 8% du territoire régional.

Paris y figure comme exception, marqueur d'un isolement contradictoire de la capitale.

Elaborés à l'échelle d'une intercommunalité et compatibles avec le Schéma Directeur d'Ile de France, les CDT doivent mentionner le nombre de logements, notamment sociaux, à construire, les zones d'aménagement différés et les bénéficiaires des droits de préemption ; établir le calendrier de réalisation des opérations d'aménagement et des grandes infrastructures de transport ; évaluer leur coût et indiquer les opérations pour lesquelles il vaut déclaration d'intérêt général, le tout sans territorialisation des objectifs par communes membres de l'EPCI.

Pour l'Etat, reste à structurer une gouvernance à l'échelle du Grand Paris... Cette réflexion se construira à partir de l'institutionnalisation des dires de la consultation internationale.

Dans le déroulement ordonnancé du passage du projet à l'institution, de la planification aux politiques publiques, la «*Loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles*» s'avère être le produit d'un complot politique.

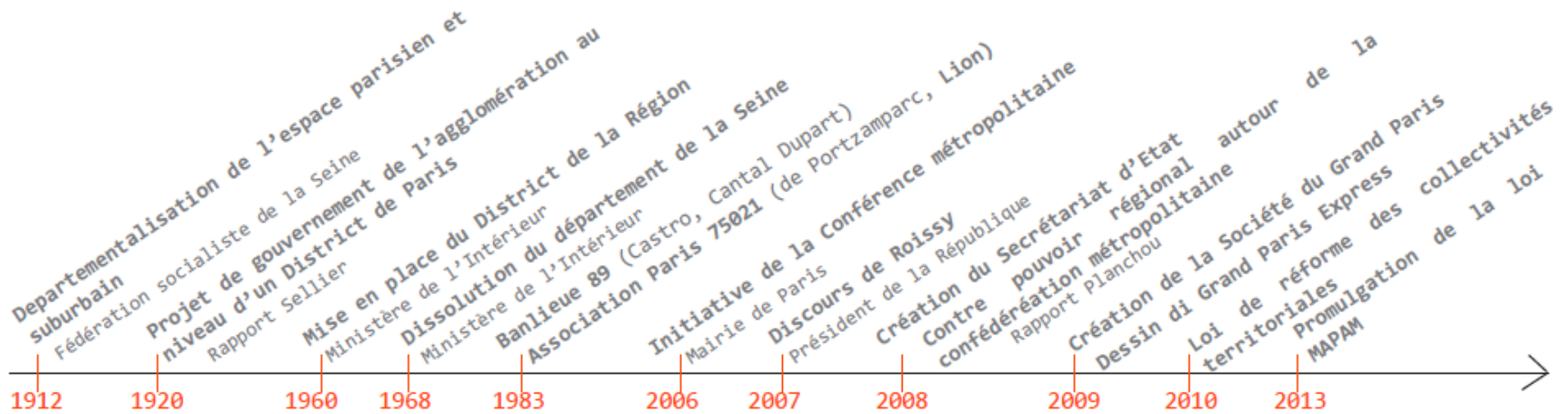
L'expérience CDT et la construction législative affichée depuis 2001 (livre vert de Paris Métropole 2012, résolution pour une métropole attractive et solidaire de février 2013) laissent présager d'un modèle de gouvernance confédérée jouant des spécificités territoriales, à l'échelle de la zone urbaine dense et assise sur l'ensemble des communautés d'agglomération fortes, déjà existantes regroupant 200 000 à 300 000 habitants.

Certes, le déploiement intercommunal, notamment en première couronne, restait à poursuivre et la coordination des EPCI de projet existants aurait dû donner naissance à une instance nouvelle (syndicat mixte).

Il n'en sera rien : le cap donné en Juin 2013 s'avère renverser la tendance.

Validé en Conseil des Ministres au préalable, le projet de loi MAPAM initial soumis en première lecture au Sénat est rejeté par ce dernier au nom des conditions de bouclage intercommunal à l'ensemble de l'aire urbaine (ou de comportements conservateurs préférant le statu quo ou encore de l'alliance de circonstance entre sénateurs de droite et communistes).

« *Cette issue provisoire a braqué Les projecteurs sur La dite singularité francilienne, seul espace urbain qui ne serait pas doté de « sa métropole » si les choses en restaient là !* » (Lacoste Y., 2013).



DU DISTRICT A L'INSTITUTIONNALISATION DE L'OBJET METROPOLITAIN. GEOPOLITIQUE ET GOUVERNANCE.

Sous la pression du jeu politique et de la répartition d'influence des deux Chambres du Parlement, la seconde version du projet de loi adopté par l'Assemblée Nationale puis par le Sénat, opte pour une métropole « *intégrée* » à l'échelle de la petite couronne, avec des extensions conditionnelles à la carte, sous la forme d'un EPCI ad hoc à fiscalité propre, aux ressources centralisées.

L'écheveau de compétences pléthoriques serait similaire à celui des métropoles de droit commun.

Les quelques ajustements successifs de l'automne 2013 ont resserré la circonscription métropolitaine et recentré les compétences au logement, à l'aménagement (de la planification stratégique à sa déclinaison opérationnelle), à la politique de la ville et à l'environnement.

1.1.2. L'échelon régional : entre décentralisation et recentralisation, une implication atypique de l'Etat sur la scène régionale.

De la fin des années 1960 au tournant des années 1990, l'Etat, a exercé un pouvoir de contrôle sur un ensemble d'institutions techniques.

Des agences (à l'image de la RATP, du syndicat des eaux) en passant par les grands opérateurs de logement détenant près de 80% du parc jusqu'à l'Etablissement Public d'Aménagement ou encore l'assistance publique des hôpitaux de Paris, la Région ressemblait plutôt à un mirage.

Aujourd'hui, du fait de l'isolement de la ville-centre, l'échelon régional s'avère le porte-parole de la périphérie.

La décentralisation des années 1990, accompagnée par l'alternance politique entre la Région Ile de France et la Ville de Paris ont conduit au retrait juridique de l'Etat.

La compétence transport est alors revenue à l'institution régionale (création du STIF) tout comme l'élaboration du Schéma Directeur Régional d'Ile de France.

Pourtant ce transfert de compétences reste tout relatif et sous tension.

L'élaboration du SDRIF en 2008 a été l'objet d'un conflit entre la Région et l'Etat mais le co-financement des investissements régionaux à travers le Contrat de Plan Etat-Région (CPER) adoucit toute esquisse de révolte régionale.

Opérateur foncier, l'Etat jouit d'un droit de tutelle sur les propriétaires fonciers tels que la SNCF, la RATP et est en capacité de mobiliser des tènements via son arsenal opérationnel de droit commun (AFTRP, Opérations d'Intérêt National et Etablissements Publics d'Aménagement, pôles de compétitivité) ou son intervention au sein de la politique de la ville (Agence de Renovation Urbaine et définition des périmètres de la géographie prioritaire).

Pour la Région, la métropole s'apparente à communauté urbaine parisienne englobante à booster économiquement. Lors de sa reconnaissance officielle comme collectivité territoriale à part entière en 1982 par le premier acte de décentralisation, la Région Ile de France a été dotée de trois types de compétences, lui valant la maîtrise de politiques sectorielles.

La clause de compétence générale illustrée dans le principe "*Le Conseil régional règle, par ses délibérations, les affaires de la région*" constitue le fondement juridique.

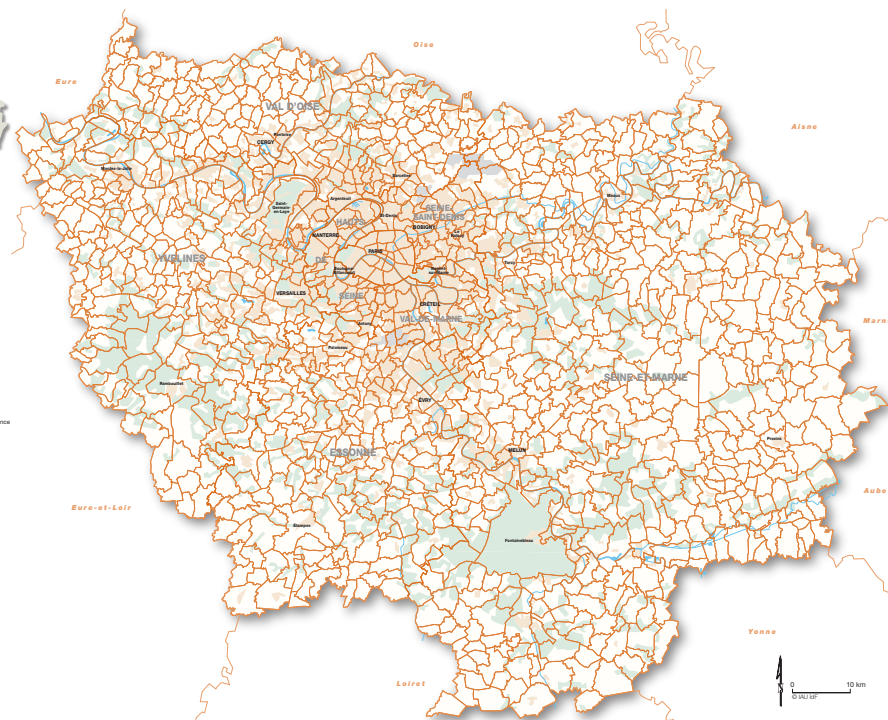
Les régions disposent d'un pouvoir d'initiative, à condition que leurs interventions correspondent à l'intérêt de leur territoire. En réalité, elle permet une intervention régionale en appui ou complément des actions qu'elles mènent au titre de leurs compétences d'attribution, un soutien aux départements ou communes infra-régionaux.

Les dites compétences d'attribution s'articulent autour du triptyque développement économique - aménagement/ transports - formation, mis en symbiose dans le cadre du Schéma Directeur d'Ile de France.

Sur le volet économique, en tant que coordinateur des actions de développement à travers son schéma de développement économique, la Région est en charge de la définition et de l'octroi d'aides aux entreprises qu'elle tend à personnaliser via la contractualisation avec les autres niveaux de collectivités territoriales.

Elle élabore et exécute le Contrat de Projet Etat-Région, adossé sur les fonds européens. Une complicité avec l'Etat qui illustre la consultation obligatoire de la Région Ile de France lors de la définition de la politique nationale de développement du territoire.

En matière d'aménagement, elle fixe l'implantation des équipements régionaux et la desserte par les infrastructures de transport dont la gestion (transports régionaux ferroviaires) et le financement partiel (nouvelles lignes TGV) est assuré par le Syndicat des Transports d'Ile de France (STIF).



PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION : DU CŒUR D'AGGLOMÉRATION AUX ESPACES PÉRIURBAINS (IAU IDF)

Depuis les lois Raffarin de 2004, la Région occupe un rôle de premier plan en matière d'emploi et de formation professionnelle, « en définissant et mettant en œuvre, à travers son plan régional, la politique d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle » tout comme la construction, l'équipement et la gestion des lycées.

L'édiction de compétences partagées lui impute une implication environnementale (mise en œuvre du Plan régional de qualité de l'air) et l'exercice de compétences déléguées (cofinancement des universités, des autoroutes ou des équipements culturels).

Le Schéma Directeur Régional de l'Île de France se couvre d'une fonction, autrefois limitée au contrôle de l'extension urbaine, de définition d'un projet métropolitain comme base d'action de l'Etat.

Outil de planification comportant à un volet urbain et au pouvoir prescripteur, le schéma directeur francilien se distingue des autres schémas régionaux d'aménagement, faisant valoir au cas parisien une exception de plus.

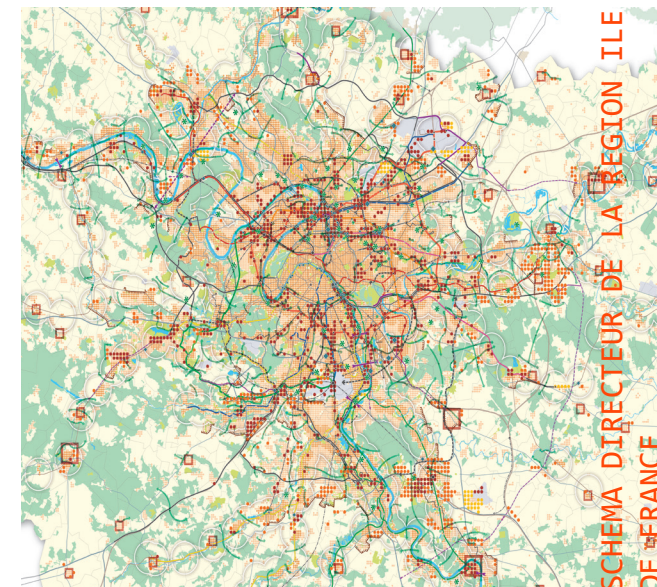
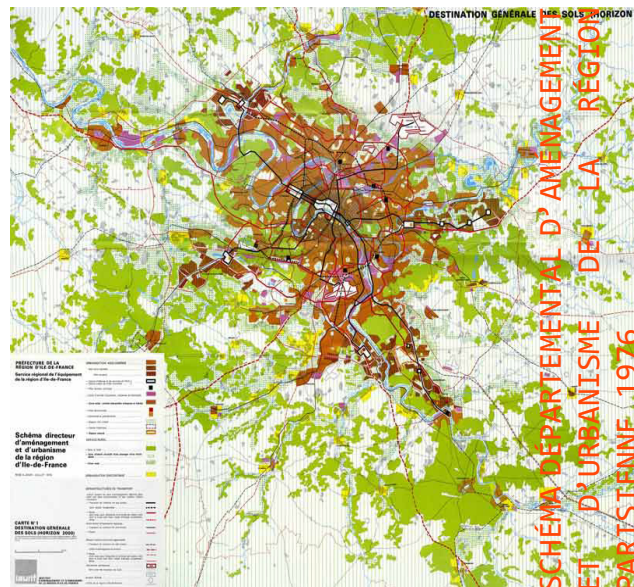
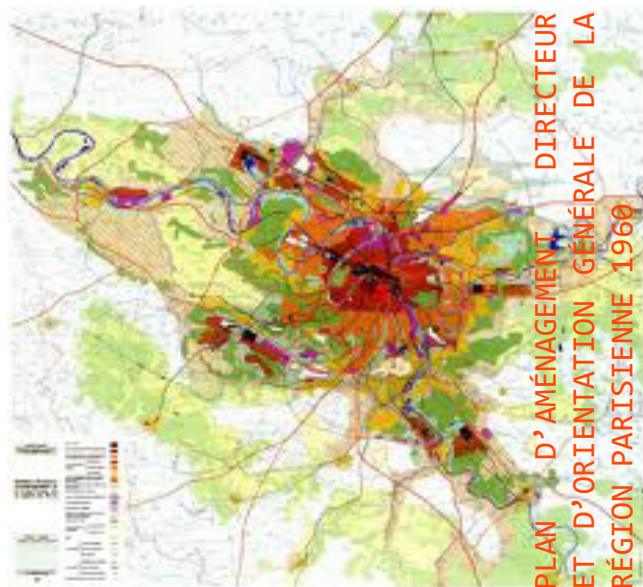
Soucieux des schémas de services collectifs ascendants qu'il « prend en compte », il s'agit d'un document d'urbanisme de cadrage pour les Schémas de Cohérence Territoriale, qui s'impose aux Plans Locaux d'Urbanisme avec lesquels ces derniers doivent être compatibles.

Le Schéma Directeur d'Île de France approuvé en 2013 s'est tissé sur la toile de fond d'un conflit entre l'Etat et la Région quant à la nature du schéma de transport. Devant pour l'un s'accomplir dans le Grand Paris Express, le prolongement du RER E vers la Défense, la desserte ferroviaire Charles de Gaulle Express, le prolongement de la ligne 14 vers le nord et le renouvellement du parc roulant ; l'autre loue le projet Arc Express, une rocade de métro en proche banlieue.

La version validée en 2013 propose, à travers le levier de « l'éco-urbanité », un « projet métro-politique pour une ville à la dynamique mondiale, favorisant l'égalité socio-territoriale et répondant aux mutations écologiques à l'horizon 2030 ».

Le SDRIF reprend le paradigme du polycentrisme renforcé et hiérarchisé (inscription des bassins de vie locaux dans l'espace régional à la fois concentrique et structuré par des radiales), de la compacité et de l'intensité urbaine (triptyque proximité-accessibilité-mobilité), de la solidarité, de la durabilité et de l'évolutivité du schéma.

Avce pour horizon 2030, l'affichage y est pluriel, une réponse à un laisser-faire médiatisé et dénoncé : la production de logements doit atteindre la cadence effréné de 60 000 logements par an.



En matière de transport, alors que la proche couronne sera desservie par l'extension du métro et le doublement de la rocade en tramway-métro, la grande couronne serait équipée par des réseaux ferrés radiaux, les tangentiels. Le tramway sera le garant d'un désenclavement localement. Les orientations foncières, à la territorialisation fine, laissent rêver quant à des potentialités de développement.

Esquisse d'une région recentrée, le SDRIF persiste dans la reconnaissance d'un rôle spécifique du cœur d'agglomération tout en oscillant dans les échelles (Europe, Bassin Parisien, Ile de France, cœur d'agglomération, agglomération centrale, espace rural).

Relevant d'avantage du recollement, de la coordination de schémas sectoriels que d'une stratégie de développement à long terme adossée à une hiérarchisation des enjeux d'ordre métropolitain, le pendant financier et la définition des moyens s'avèrent ambivalents. Si les projets sont inscrits, lesquels sont fléchés, priorités sur l'agenda politique ?

A la mollesse juridique, le schéma régional, en faisant de l'affichage politique en matière de logements notamment, ne

garantit pas des suites opérationnelles à l'échelle communale.

Du fait qu'elle soit blottie entre deux échelles de lecture de la métropole, celle de l'Etat et celle des intercommunalités, la Région Ile de France peine à défendre les orientations de son schéma directeur face au schéma d'aménagement étatique du Grand Paris à l'action polarisée sur Paris et sur les vecteurs susceptibles de porter l'unité d'une métropole devenue multipolaire.

L'incapacité à hiérarchiser les orientations dans son document planificateur traduit la faiblesse institutionnelle de l'exécutif régional, illustrée dans le recoupement de ses compétences ou encore l'absence de tutelle sur les collectivités territoriales, maillon faible d'une décentralisation à la française.

L'enjeu pour l'acteur régional relève désormais de sa capacité à porter sur la place publique de nouveaux domaines de transaction, via l'édification d'un « *Leadership transformationnel* » (Gilli F., Offner J.M., 2008), et à des compétences stratégiques telles que le transport ou le foncier. Par ailleurs, il se heurte au rôle croissant des intercommunalités.

1.1.3. L'échelon intercommunal : lieu de l'infra métropolitain?

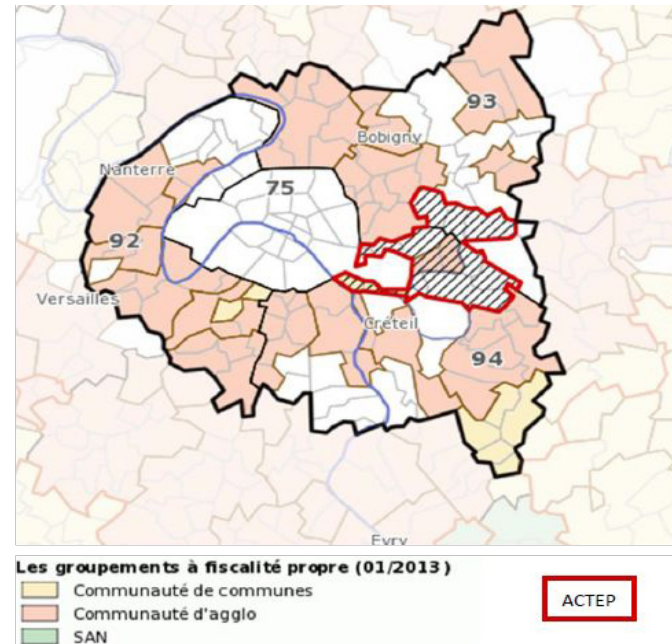
Pour Subra Ph., la couverture intercommunale en Ile de France relève de l'anomalie. « Dans une France convertie à la coopération de projet », elle est tardive et encore partielle (68% des communes concernées soit une commune sur cinq en Ile de France), cantonnée à la seule gestion de services urbains. Réduite à des coopérations moignons, voire « défensives », 10 % des communautés rassemblent moins de deux communes.

La cause ? Ces regroupements opportunistes seraient motivés par l'exonération de contributions. Le passage de 16 à 80% de la population francilienne résidant en intercommunalité sur des ensembles de plus de 300 000 habitants au cours de l'année 2000 serait imputable à la loi Chevènement de 1999. L'encouragement étatique à la fusion aboutirait à la construction d'espaces sans vocation opérationnelle, à des gruyères de la coopération. Le nord du département des Hauts de Seine, la majeure partie de la Seine Saint Denis et du Val de Marne ainsi que le centre des Yvelines sont dénoncés. Alors que les trois quart des communes de seconde couronne font l'objet d'un regroupement, seuls 60% d'entre elles le sont en première couronne.

L'hostilité historique de l'Etat-centralisateur à l'émergence d'un pouvoir local fort de la région-capitale, le divorce entre la ville-centre et le reste de l'agglomération, à la fois physique et politique (le Paris impérial, la Banlieue reléguée et prolétaire), alimentent le statu quo institutionnel et le maintien des logiques de fiefs. Qui plus est lorsque ces bastions sont défendus par des élus de renom national.

Le scénario du regroupement depuis des pôles organisateurs (ville-centre dans les aires urbaines ou chef-lieu de canton dans les espaces ruraux), à l'initiative des élus locaux, n'a pas eu lieu en Ile de France.

Estèbe P. et Le Galès P. soulignent le défaut d'un « parrainage par Les départements qui n'ont pas sur Le long terme constitué La matrice de L'organisation intercommunale que L'on connaît dans d'autres régions ».



LA BALKANISATION DE L'INTERCOMMUNALITE
DE PROJET EN ILE DE FRANCE
(« La Métropole du Grand Paris, intégration ou confédération ? », G. Lacoste, 2012)

Le retour sur scène du débat sur le Grand Paris, au nom d'impératifs tactiques, a largement contribué à l'inflation de l'intercommunalité en banlieue parisienne à l'image de 1999. Alors que naissent les communautés d'agglomération du Mont Valérie ou de Grand Paris Seine Ouest, celles du Bourget, de Parisis, de Marne et Chantierine, de Versailles Grand Parc et des Portes de l'Essonne muent en tant que communautés de communes.

En 2012, la mosaïque intercommunale était composée majoritairement par les communautés d'agglomération (trente-neuf dont les deux dernières naissantes d'Est Ensemble et de la Plaine de France regroupant respectivement 400 000 et 300 000 habitants), douze communautés de communes et quatre syndicats d'agglomération nouvelle. La majorité des intercommunalités de projet comptait moins de 100 000 habitants, soit la taille d'une ville-centre en province, et rassemblait six villes en moyenne. Néanmoins, le législateur ne peut que se réjouir de la quasi atteinte de l'objectif strictement quantitatif de la couverture des territoires par les intercommunalités à fiscalité propre (75%).

Dans le tissu intercommunal, la communauté d'agglomération de Plaine Commune se révélerait comme figure d'exception, « *une pionnière devenue modèle* » (Subra P., 2012).

Fleuron industriel européen jusqu'aux années 1970, le territoire de la Plaine de France devient, au tournant des années 1980, l'une des plus grandes friches urbaines européennes.

Pour faire face à désindustrialisation, les trois maires de la Plaine de France (de Saint-Denis, d'Aubervilliers et Saint-Ouen) et le Conseil Général de la Seine Saint Denis, initient la création en 1985 du Syndicat Mixte Plaine Renaissance.

Ils mettent sur pieds une Charte intercommunale de la Plaine cinq ans plus tard : premières étapes de la construction progressive de l'intercommunalité.

La Charte s'attelle à la traduction des grandes lignes directrices de revitalisation et à l'élaboration du projet urbain global Hippodamos (1992), connu pour l'implantation du Stade de France à Saint-Denis et symbole du « *renouveau* ».

L'homogénéité politique de cette portion de la banlieue rouge, couplée à l'essor économique et urbain du pôle tertiaire Pleyel aux retombées fiscales alléchantes au début des années 2000 (lié au retournement de la conjoncture sur le marché de l'immobilier en Ile de France et le revers des prix élevés de La Défense), permet la réunion en 1998, des neuf communes composant l'arrondissement de Seine-Saint-Denis et de la ville de Pantin dans la Charte intercommunale de développement et d'aménagement de la Plaine élargie. Elle définit les grands objectifs de l'enclenchement de la coopération intercommunale.

Le député-maire de Saint-Denis, P. Braouezec, dont le leadership s'appuie sur les succès obtenus lors de la négociation avec l'Etat au sujet de l'implantation du Stade de France, devient en 2005 le président de Plaine Commune, avec son aura métropolitain pour atout. La loi Chevènement de 1999 et son système politico-financier institutionnalisera l'intercommunalité.

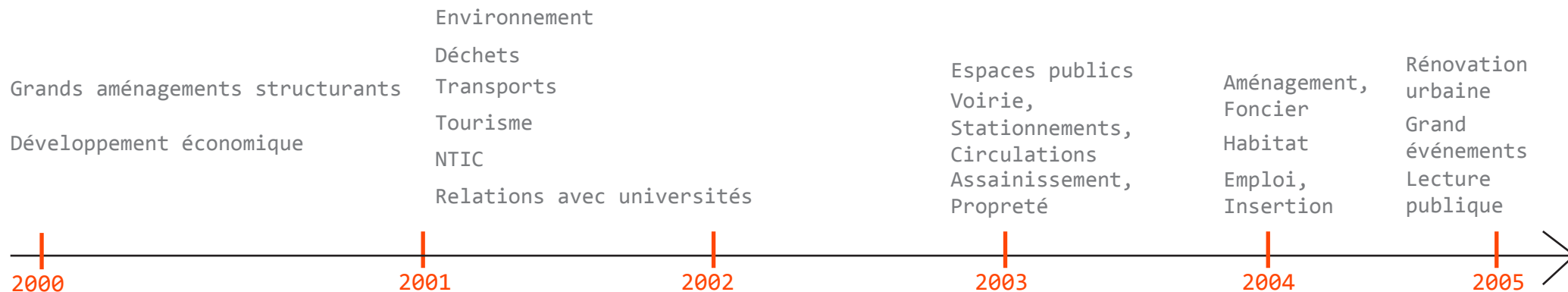
Les trois communes initiatrices sont rejointes par Villetaneuse, Epinay-sur-Seine et Pierrefitte-sur-Seine. Plaine Commune se fait alors remarquer en tant que première intercommunalité de projet créée en zone urbaine dense en Ile de France.

En 2000, le conseil communautaire vote le passage de la communauté de communes à celle d'agglomération à taxe professionnelle unique.

La greffe des communes de Stains et de l'Ile Saint-Denis en 2003 après référendum d'initiative communale, puis de La Courneuve en 2005 et de Saint-Ouen en 2013 vient boucler la boucle de la coopération.

Couvrant désormais près de 40% de la superficie du Paris intra-muros, Plaine Commune s'érige comme la première intercommunalité d'Ile de France en termes de population, rassemblant 410 000 habitants (2012), et devient le troisième pôle tertiaire après La Défense et Paris.

Construite à partir du principe de « *coopérative de villes* » et d'un « *développement diffusé au nom du droit à la centralité pour tous, solidaire* » (document de travail relatif à l'actualisation de la Charte de gouvernance de 2006, avril 2014), la communauté d'agglomération Plaine Commune prétend s'ériger comme « *intercommunalité* », « *projet collectif de service public ancré dans la spécificité et la réalité sociale populaire des entités communales, la participation citoyenne* », plus que « *supra-communalité* ».



LA CONSTRUCTION DE L'INTÉRÊT COMMUNAUTAIRE PLAINE COMMUNARD

Les villes sont les fondatrices du dit «*intérêt communautaire*», filigrane du transfert de compétences de la commune vers la communauté qui transcende les intérêts communaux, sans en être l'agrégat. Elles sont associées, en amont, du circuit de décision alors ascendant.

Ce projet de territoire sert aussi «*un objectif de partenariat et de reconnaissance aux yeux de La Région, du Département, de La Capitale, de l'Etat et des autres intercommunalités* » (document de travail relatif à l'actualisation de la Charte de gouvernance de 2006, avril 2014). Au sein de Plaine Commune, l'intérêt s'estime au regard du «*plus communautaire* » et/ou du «*mieux communautaire* » c'est-à-dire ce qui, par le transfert, sera mieux exercé à l'échelle de l'agglomération qu'à l'échelle de la ville.

Strictement délégataire de la compétence relative aux grands projets d'aménagement et de développement économique initialement, Plaine Commune répond aux compétences légales définies par la loi relative aux communautés d'agglomération et s'est adjointe, au gré du volontarisme des communes membres, d'une compétence culturelle (gestion de la lecture publique et réseaux de médiathèques, grands événements).

Les délégations de compétences légales s'articulent autour du département transversal du développement urbain et social comprenant l'aménagement urbain, l'action foncière, l'habitat, la rénovation et la politique de la ville. La promotion du territoire et les relations aux entreprises, l'emploi et l'insertion (économie sociale et solidaire), le développement local touristique, la recherche et le lien avec l'enseignement supérieur ainsi que la cohérence commerciale et le développement numérique structurent le développement économique.

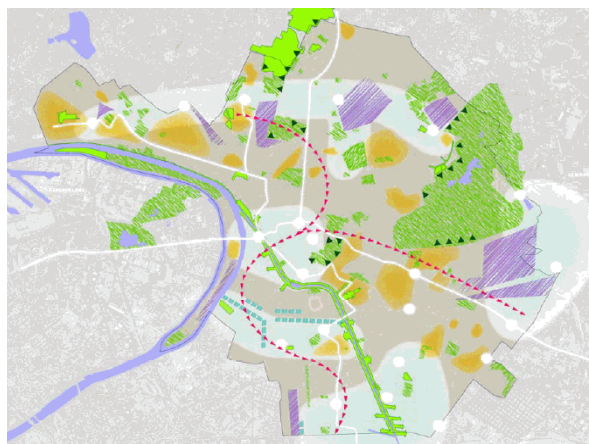
Les compétences de gestion initiales perdurent sous la direction technique où se trouvent la gestion et l'entretien de la voirie-déplacements-éco mobilité, les parcs et jardins-nature en ville, la propreté-déchets urbains, l'assainissement et le focus sur l'eau, ainsi que les transports en commun.

Des délégations dites de «*projets* » recouvrent des démarches «*globales* » (Territoire de la Culture et de la Création, insertion urbaine des autoroutes), des grands projets urbains (campus Condorcet, réaménagement du canal Saint Denis, les Pucés) et les coopérations territoriales (Arc en Seine, Arc Nord - Tangentielle Légère Nord, Plaine Commune Sud et Est).

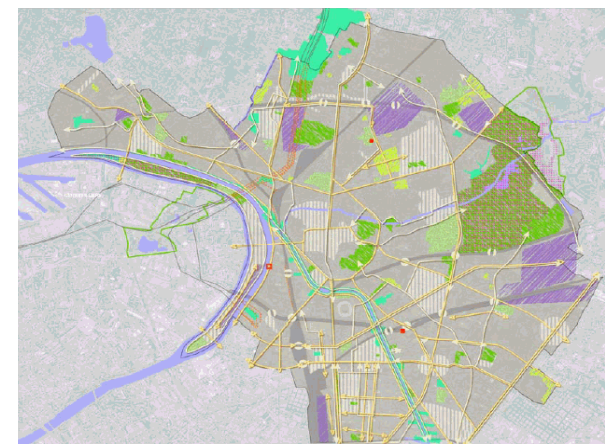
Les délégations de l'écologie urbaine et de la stratégie/coopération territoriales sont raccrochées à la direction générale



LE LEVIER IDENTITAIRE DE BANLIEUE POPULAIRE



LES PARADIGMES DE L'INTENSIFICATION URBAINE ET DE L'ECO RENOUVELLEMENT URBAIN



Le projet d'agglomération de Plaine Commune est structuré autour de « documents-cadre ».

Tantôt articulé autour d'une coopération expérimentale, le Contrat de Développement Territorial du Territoire de la Culture et de la Création, symbole d'une contractualisation précurseur avec l'Etat, tantôt plus classique et descendante autour de son Schéma de Cohérence Territoriale, chapeau à la démultiplication de documents thématiques (Plan Local de Déplacements, de l'Habitat, Plan Communautaire de l'Environnement/Agenda 21, Plan Communautaire de l'Activité et de l'Emploi, Schéma Commercial et Hôtelier, ...).

Cette production débridée de documents est le symbole d'une stratégie qui positionne Plaine Commune comme une référence. Selon cette posture, la banlieue peut être source d'une politique publique donnant lieu à un modèle urbain reproductible : l'agglomération fait valoir une politique de référence, sur un territoire de référence qui lui rétrocède visibilité et légitimité sur la scène métropolitaine en tant que l'un des pôles métropolitains.

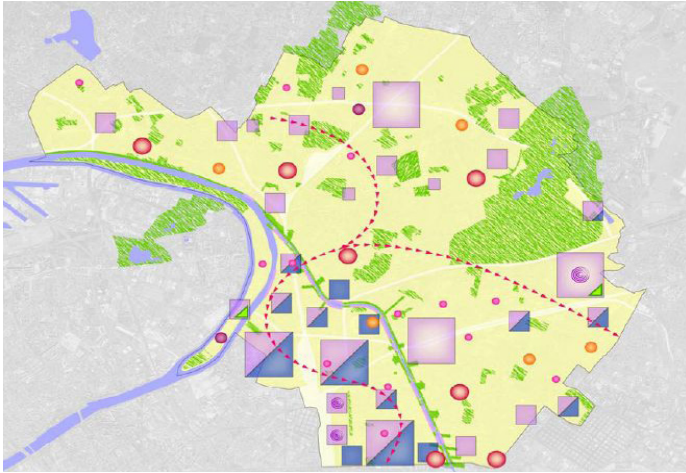
Se détachant de la connotation de l'échelle départementale de la Seine Saint Denis, Plaine Commune réaffirme un positionnement territorial grand large, celle du « Nord francilien ».

Le SCoT approuvé en 2007 est la synthèse d'un projet politique et d'urbanisme à l'échelle du territoire communautaire.

Au sujet du parti-pris politique, la mutation tertiaire que connaît le territoire depuis le tournant de 2000, parce qu'elle repose sur une croissance qualifiée d'exogène, ne peut porter à elle seule le développement du territoire. L'accroissement économique doit s'appuyer sur des projets sectoriels et des pôles de compétitivité. Mais, pour éviter une fracture socio-spatiale, il doit s'inscrire dans les spécificités populaires du territoire.

Enfin, la lutte contre la paupérisation et la marginalisation doit être le leitmotiv d'une priorité en faveur de l'intégration sociale à partir de laquelle doivent se structurer les politiques sectorielles concernant l'habitat, l'aménagement, et les transports.

Institution et population devraient être respectivement plus poreuses via l'empowerment et le rôle d'« influenceur » de la communauté.

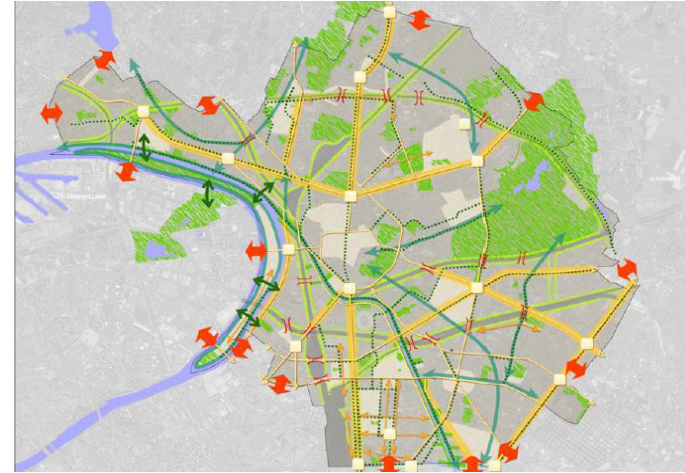


LE DESSEIN D'UNE DICHOTOMIE ECONOMIQUE NORD SUD

Déclinaison du projet politique, le projet d'aménagement urbain est relativement consensuel, autour de concepts urbanistiques contemporains.

Si la carte d'une identité de banlieue populaire renouvelée devient support d'un marketing territorial mettant en avant les cultures, le patrimoine et les paysages propres à la banlieue, l'objectif de mise en place d'un territoire polycentrique, articulant centres-villes identitaires, grands centres commerciaux, polarités nouvelles autour des gares, corridors de la connaissance, tend à banaliser le SCoT de Plaine Commune.

Le paradigme de la multifonctionnalité s'émancipe dans la règle du « quatre quart » : un mètre carré de logements induit la construction d'un mètre carré respectif pour l'activité économique, l'équipement de proximité et le grand espace vert. La figure de l'espace public est abordée en tant que lien social, marqueur identitaire.

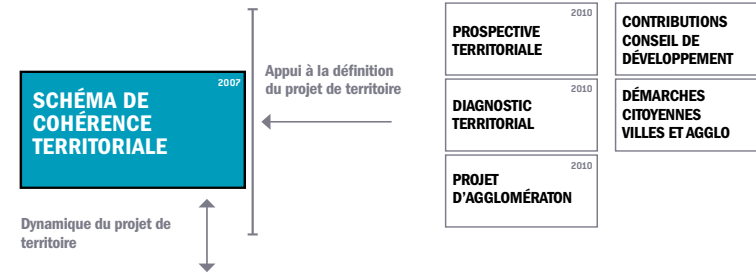
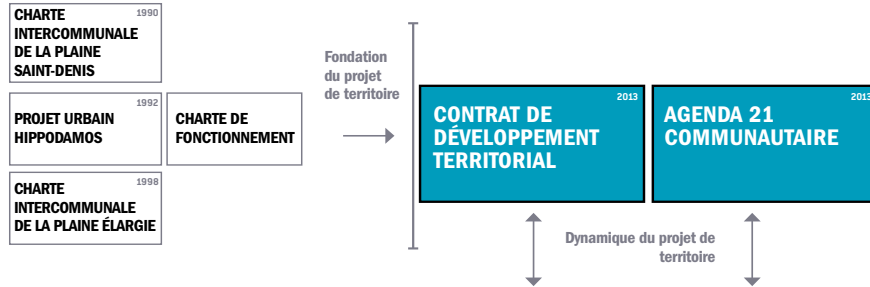


L'ESPACE PUBLIC GARANT DU LIEN SOCIAL

L'inclusion sociale est appréhendée, dans la sphère du logement, par l'objectif de 50% de logement social soit 40% dans la construction neuve au nom des parcours résidentiels.

Au-delà d'un projet de territoire dont l'élaboration a été conditionnée par les normes descendantes du législateur et, bien que recollant des documents thématiques intercommunaux, la communauté d'agglomération de Plaine Commune s'est investie dans la rédaction de supports d'action contractuels.

Alors que le Référentiel d'aménagement soutenable constitue un guide d'action transversal aux services de la collectivité, la Charte qualité constructions neuves est quant à elle un partenariat en matière de construction de logements sociaux entre la collectivité et les promoteurs.



LES DOCUMENTS SUPPORTS

ORGANISATION ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE

- 2014: projet d'administration
- 2014: plan pluriannuel investissement
- 2010: pacte financier
- 2014: schéma directeur systèmes d'information

LES DOCUMENTS THÉMATIQUES

HABITAT

- 2010: programme local de l'habitat
- 2013: convention qualité résidences étudiantes
- 2011: convention qualité constructions neuves
- 2011: convention qualité réhabilitation du parc privé
- 2014: protocoles d'accord avec bailleurs : I3F ; Arcade ; Sablière ; CIL

AMÉNAGEMENT FONCIER

- 2014: plan stratégique foncier
- 2013: référentiel d'aménagement soutenable

RÉNOVATION URBAINE

- 2014: contrat unique
- 2007: contrat territorial rénovation urbaine
- 2011: contrat urbain de cohésion sociale

DÉPLACEMENTS

- 2008: plan local déplacements
- 2011: plan vélo
- 2013: plan communautaire stationnement
- 2013: schéma directeur espaces publics et des déplacements
- 2014: plan marche
- 2014: plan déplacements administration

GESTION URBAINE

- 2008: plan communautaire propreté
- 2012: règlement communautaire collecte
- 2013: plan prévention déchets
- 2011: plan communautaire espace verts
- 2010: plan accessibilité voirie et espaces publics
- 2014: schéma directeur assainissement
- 2014: plan communautaire gestion arbres
- 2012: guide aménagement espaces publics

ENVIRONNEMENT

- 2014: plan prévention bruit environnement
- 2010: plan climat énergie territorial
- 2007: plan communautaire environnement

LECTURE PUBLIQUE

- 2004: charte de la lecture publique

DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

- 2010: plan communautaire activité et emploi
- 2010: pacte pour le développement du territoire
- 2003: schéma de cohérence commerciale
- 2012: schéma touristique communautaire
- 2004: schéma de développement hôtelier
- 2011: schéma directeur des implantations portuaires
- 2013: charte qualité construction neuve de bureaux
- 2011: convention équilibre habitat - activités
- 2005: charte entreprise - territoire

Au rôle d'« *inter* » (M. Vanier, 2008) entre le quartier et la métropole francilienne, la légitimité de l'intercommunalité de projet, devrait être renforcée. Construit politique de la proximité, elle s'est érigée comme territoire, à partir de la formalisation de fonctionnalités de proximité.

S'il y a consensus sur le fait qu'il s'agisse d'une forme d'organisation pertinente des territoires locaux, des « *villages du Paris métropolitain* » (Gilli F., 2010), dans le cadre d'une ville globale épanouie dans la mobilité, le détachement des stricts enjeux « locaux », pour préférer coupler une perspective métropolitaine, reste à construire.

Quand bien même le local demeure partie intégrante de l'intérêt général métropolitain. L'intercommunalité serait la « *médiation entre la géographie et l'économie* » (Talandier M., Estèbe Ph., 2008).

L'enjeu relève de la définition d'une « *brique locale, plus grande que le voisinage et corrélant problèmes locaux et métropolitains pour peser à l'échelle de la métropole* » (Gilli F., Offner J.M., 2010). Cependant « *poser des limites arbitraires dans un espace aux limites floues, voire un espace de réseaux, ne serait pas un geste absurde. Le territoire politique porte sa propre légitimité a fortiori quand il existe déjà un objet dédié* » (Gilli F., Offner J.M., 2010).

« *C'est là sans doute le ressort premier de l'intercommunalité francilienne, fabriquer du local dans la métropole* » (Behar D., 2013).

Face à la capacité d'action devenue limitée des maires car fragmentée, des intercommunalités montées en puissance, renforcées et embrassant des superficies d'action significantes à l'échelle de la métropole, adossées à des outils de planification urbaine tendraient à renouveler leur statut.

A l'envergure financière plus épaissie (pour combien de temps), offrant des marges de manoeuvre plus généreuses face à des opérateurs urbains ou des grandes orientations métropolitaines, elles fédèrent des élus autour d'un projet de territoire, aux poids politique alors remplumé sur la scène métropolitaine francilienne. Via la mobilisation de compétences techniques et d'outils opérationnels, l'intercommunalité pallie la visibilité marginale de la seule commune dans l'armature métropolitaine.

L'accentuation des transferts de compétences, à l'échelle de la métropole, et le renouvellement de l'intercommunalité dans la construction de trames urbaines susceptibles de suturer et de dynamiser les territoires de la métropole, sous la forme de territoires de proximité aux ressources opérationnelles permettant l'inscription des projets locaux et la responsabilisation des élus locaux, contribueraient à élever l'intercommunalité comme acteurs stratégiques des volets fonciers, immobiliers.

La délégation de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, gestion des aides à la pierre et attribution du logement social contribue à accroître son aura métropolitain.

Si la reconnaissance d'un leadership politique intercommunal se laisse deviner dans les récentes élections au suffrage universel direct des élus communautaires et croire à une plus optimale représentativité, l'enjeu de la structuration d'une démocratie intercommunale comme relais entre territoire de proximité et métropole reste à pourvoir.

1.1.4. « La nouvelle donne du local » (Gilli F., Offner J.M., 2010).

Maillon de la territorialisation des politiques publiques, à la légitimité démocratique et garant de proximité, l'échelon communal se satisfait dans la figure du maire, à la charge symbolique et historique.

Pourtant, ce référent local du quotidien est désormais rattrapé par le fait métropolitain.

« L'importante rotation de la population communale contribue à dissoudre l'idée des figures locales et la conscience des électeurs quant au rôle de proximité de l'élu atténue le sentiment de leur poids politique » (Offner J.M., 2010).

Hier complaint dans son seul rôle d'intégrateur des voix du territoire communal, de la communauté d'appartenance qu'il représente historiquement (institutionnalisation de l'échelon communal au 19ème siècle), le maire élargi cette fonction intégratrice aux différents acteurs.

Il s'investi en tant que porte-voix, représentant dans les débats d'échelle supra-locale. Il contribue au portage d'un intérêt général local.

Si la commune est dotée de pouvoirs théoriques élargis, à la relative autonomie au regard de l'exemple de la fiscalité locale, l'égrainage de petites communes d'à peine neuf cent hectares en moyenne en Ile de France participe à la fragmentation de l'appareil politique local et à la marginalisation de l'influence, de la capacité d'action politique des élus locaux face aux opérateurs et orientations métropolitaines notamment en matière d'espace public, de politiques sociales ou de développement économique.

Le poids démographique limité des communes (seule une trentaine concentre 50 000 habitants et quatre au-dessus de 100 000 habitants dont Saint Denis en 2005) alimente le déficit de visibilité lui-même généré par un bagage financier de plus en plus amaigri. Le budget moyen communal francilien est de onze millions d'euros.

Il s'agirait donc de parvenir à la construction d'une « capacité politique de décision et de mobilisation des ressources » (Dormois R., 2006) c'est-à-dire à la fixation des orientations et objectifs d'action publique auxquels adhèrent les communes et acteurs territoriaux.

Aujourd'hui, cette capacité est amputée structurellement pour des motifs juridiques et systémiques.

L'absence de réelle capacité d'adaptation, d'énonciation des normes juridiques par les groupements communaux, du fait de la prérogative étatique et de l'absence de démonopolisation du pouvoir normatif, les conduit au portage de compétences partielles de mise en œuvre dans un périmètre à l'encadrement national. Ce centralisme interroge le droit à l'expérimentation locale. La régulation collégiale des maires et le règne du compromis participent à un pilotage à distance.

Plus que la construction d'une technostucture, l'enjeu pour l'intercommunalité serait de parvenir « au passage d'une logique productivo-locale à des complémentarités productivo-résidentielles » (Talandier M., Estèbe Ph., 2008) soit réussir à l'imbrication, la coordination à la fois verticale et horizontale des territoires institutionnels.

La succession des coupes budgétaires étatiques contraint, de surcroît, l'amenuisement de la marge de négociation des élus locaux.

Le recouvrement à terme généralisé des territoires par l'intercommunalité, adjoint par le fait que la fonction opérationnelle de la commune figure comme dernière strate d'une hiérarchie pyramidale des normes aux effets rebonds venus du « haut », tendraient à menacer la stabilité des maires.

Ces injonctions étatiques résonnent dans l'esprit de certains maires comme une indiscretion dans les affaires locales voire une dépossession de leurs pouvoirs. Elles alimentent l'idée simpliste du « *petit territoire* », « *petit sujet* » (Vanier M., 2008).

En ballottage, les prérogatives et compétences locales seraient-elles alors définies en négatif de celles en possession des échelons supérieurs? Se dessine alors l'enjeu d'une construction de l'« *intérêt général local* » (Gilli F., 2010).

Les compétences des collectivités sont fondées sur la base de la clause générale qui circonscrit l'« *intérêt local à agir* » agencée autour du respect de l'initiative privée, de l'interdiction d'empiétement sur les compétences attribuées par la loi à un autre niveau de collectivité et du cantonnement de l'intervention de la commune sur un sujet local.

Cependant, la déconnexion entre les terres d'élection, les territoires pragmatiques de l'action et de la délibération accroît le rôle de médiateur que revêtent les élus locaux. Il convient alors de dépasser la désarticulation par un leadership local soit la construction d'un intérêt général local.

A l'échelle de Plaine Commune, le transfert des compétences traditionnelles communales vers l'intercommunalité n'a pas entravé le caractère de proximité grâce à l'implantation d'Unités Territoriales, communautaires mais implantées dans les villes. Ainsi, l'UT Droits des sols est en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme réglementaire (Plan Local d'Urbanisme, Zone d'Aménagement Concertée communale) ainsi que de la délivrance

des titres de constructibilité. L'UT relative à la propreté et cadre de vie s'attèle à la gestion des déchets tandis que celle enclin à la voirie s'adonne à l'entretien du système viaire.

Sont maintenus dans les communes, la mise en œuvre de l'action sociale à travers le Centre Communal d'Action Sociale, la création-gestion et financement partiel des écoles maternelles, primaires tout comme les équipements sportifs et pour partie culturels.

Coutumiers, l'état civil, l'organisation des élections par le maire au nom de l'Etat ainsi que la protection de l'ordre public local via le pouvoir de police du maire demeurent des compétences communales.

Le Plan Local d'Urbanisme, s'apparente de plus en plus comme outil de déclinaison opérationnelle des politiques supra communales.

L'exemple de l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme de Villetaneuse, illustre l'hybridation de cet outil, non plus strictement réglementaire, mais s'émancipant comme projet de ville. A la fois dans la continuité de la pratique planificatrice, réponse aux directives nationales et déjà projet urbain.

Produit issu d'une procédure linéaire, phasée par des temps de concertation légale et de validation technique puis politique, étouffant le risque conflictuel, le PLU relève de la rédaction d'un plan chargé d'orchestrer l'unicité territoriale d'un système socio-économique, politique, circonscrit par des frontières spatiales. Objet de l'urbanisme réglementaire, opérationnel, sur l'usage du sol et la localisation des activités à travers le zonage, il est l'outil de contrainte de la propriété et de la domanialité privées au nom de l'hégémonie de l'intérêt général, public.

La puissance publique communale s'y engage comme porteur du projet en mobilisant le panel de ses services municipaux. Inscrite dans la verticalité du système hiérarchique de planification, l'élaboration du PLU se plie à la pyramide des normes et aux dispositifs descendants d'association légale des Personnes Publiques Associées, de l'Enquête Publique et d'information habitante.

Parce que la communauté d'agglomération y joue le rôle de pilote principal au regard de moyens financiers en berne et de l'absence de compétences techniques localement, les politiques et projets communautaires imprègnent de fait la réflexion. L'élargissement de la réflexion au-delà des franges du territoire communal assure de mettre en balance la programmation assujettie des sites stratégiques du grand territoire et de partager les objectifs entre différents acteurs, sur un plan plus horizontal.

Cet élargissement de la consultation s'illustre dans les instances du « *comité technique partenarial* » et du « *comité de pilotage élargi* ».

La construction du projet de ville tente alors de s'inscrire dans l'avènement de l'inter territorialité contemporaine en jouant de « *la pluralité spatiale, de la complexité des échelles, de l'expérience de la discontinuité, de l'hétérogénéité des acteurs politiques et de l'articulation territoriale* » (Vanier M., 2008).

Sorte de méta-projet urbain, autre qu'un instrument de planification strict, le PLU de Villetaneuse renseigne sur la manière dont le local réaffirme sa capacité d'action, sous pression, en se détournant du rôle d'accompagnateur, plus ou moins résigné, de la mise en œuvre des tendances métropolitaines et des choix des opérateurs publics ou privés.

Dans le cadre de Villetaneuse, en adhérant que partiellement aux logiques de développement, de métropolisation, et au diktat de l'attractivité, la commune cherche à faire entendre une voie, celle du Nord communautaire, hybride entre la première couronne dense et le village de la seconde couronne.

Elle s'évertue alors à formaliser des orientations d'aménagement et de développement urbain frileuses en matière de constructibilité, avec pour objectif d'atteindre moins de 15 000 habitants d'ici 2020.

Surtout, elle se donne pour défi l'approbation de son document avant l'opérationnalité du Grand Paris Métropole qui se substituera à sa prérogative.

On le devine, l'enjeu réside dans l'affirmation d'un « *Local-métropolitain* » (Gilli F., 2010). Alors que l'inscription du local dans les perspectives métropolitaines et dans l'imbrication des échelles, plus que dans la hiérarchie déterministe des schémas de gouvernance et des normes planificatrices, chemine en tant que nécessité, l'intercommunalité de projet se fait incontournable.

Preuve probante : dans le cadre de Villetaneuse, commune à l'isolement physique marginalisant sur l'armature métropolitaine, à la faible superficie, au relatif poids démographique (12 000 habitants, lui imputant des coûts de fonctionnement conséquents) et à l'éclatement structurel, la coopérative de villes permet à la commune de pallier à l'incapacité de portage des projets.

En piochant dans les ressources communautaires et en tirant partie de l'organisation en collectif, la commune peut prétendre à la négociation voire à l'entrée en résistance face aux opérateurs (RATP, SNCF, RFF) et grandes organisations publiques (Université Paris XIII et Etablissement Public d'Aménagement Universitaire d'Ile de France, Etablissement Public d'Aménagement de la Plaine de France) ou privées (groupes immobiliers).

Tantôt dénoncé comme strate supplémentaire du millefeuille initié au regard des seuls intérêts municipaux, tantôt échelle pertinente en tant que relais local-métropolitain à travers la formalisation d'un projet de territoire, l'institutionnalisation de ces territoires aux échelles intermédiaires a été encouragée, renforcée.

Sera-t-elle aujourd'hui décosue dans les Métropoles?

1.2. Appréhender la «*petite fabrique des territoires*» (Gilli F., 2010).

1.2.1. Les esquisses d'un gouvernement francilien en recomposition.

Encore entaché par les principes modernistes, le gouvernement francilien est en transition.

Le retrait de l'Etat, moteur jusqu'aux années 1970 dans l'élaboration des analyses, dans la définition des propositions, le pilotage et son actionnariat en matière de transport, est amorcé mais non finalisé.

La prise de relais par les acteurs de la scène post-moderne demeure timide.

Le déploiement collaboratif de l'expertise scientifique, à l'image de l'Institut d'Aménagement d'Urbanisme d'Ile de France avec l'action publique, peine à devenir culture.

L'atrophie décentralisatrice n'est pas pensée.

D'autre part, selon F. Gilli F. et J.M. Offner, l'originalité francilienne réside dans le fait que « *La distribution des compétences, pour certaines d'envergure métropolitaine, est exercée par des échelons infra-métropolitains* », en référence aux politiques de logement et sociales.

Les compétences étant partagées sur plusieurs niveaux, ce morcellement stimule le redoublement des situations de blocage, concurrentielles (à l'image du projet de tangentiels) et une vie politique localiste enclin dans le particularisme parisien. Les logiques de fiefs électoraux entraînent une difficulté d'affermir la conscience métropolitaine.

Ce constat réactive la question obsessionnelle du quel est « *L'échelon le mieux à même de gérer des projets de dimension supra-communale, au plus près des territoires, mais avec les compétences et les moyens financiers requis ?* » (Novarina G., 2003).

1.2.2. L'inflation progressive de l'ingénierie institutionnelle comme résultante de la quête de légitimité des institutions et de leur inventivité débridée face à l'obsession de la «bonne gouvernance».

Devant la dilatation de la métropole et au nom de la réponse à l' « intérêt général », les institutions se sont adaptées selon le principe du plus le gouvernement couvre une grande partie de l'agglomération, plus il gagne en hauteur de vue, plus il est puissant et alors légitime pour affronter les enjeux métropolitains. Le risque d'être moins sensible aux intérêts particuliers locaux ne semble pas avoir sensibilisé les législateurs.

« *Cette tendance à l'ajout de nouvelles structures locales, au détriment de la simplification du paysage, est en partie due aux mérites supposés d'une nouvelle forme d'action publique, la territorialisation* » (Offner J.M., 2008).

Composante de la « *Sainte Trinité de l'action publique* » (Gaudin J.P, 1999), la territorialisation s'exhibe dans les agences de régulation, les politiques contractuelles et les forums de débat public.

Si « *La délibération confère la légitimité à l'action publique, Les démarches de territorialisation ont plus à voir avec la recherche d'efficacité* » (Offner J.M., 2008).

Le toc de la maîtrise de l'étalement métropolitain, ajouté à définition utopique de l'intérêt général comme symbiose agrégée des intérêts particuliers, ont participé à la crise de la gouvernabilité depuis les années 1990 et au phénomène de dépolitisation sociétale.

« *La globalisation, la recomposition des Etats et Les transformations sociologiques ont focalisé les débats liés à la crise des démocraties modernes sur les systèmes de gouvernement* » (Gilli F., Offner J.M., 2008).

Or, il semble qu'au-delà des grandes causes, l'enjeu relève d'avantage dans la qualification de la rupture, à savoir la remise en cause de la production des politiques publiques et de la seule légitimité de la puissance publique dans la fabrication de la ville.

Désormais, les territoires politiques s'inscrivent dans les logiques de représentation institutionnelle et symbolique renouvelées.

Les territoires de représentation citoyenne ou terres d'élection stabilisées à partir des périmètres électoraux s'avèrent être déconnectées des territoires de l'action publique c'est-à-dire des espaces ad hoc de gestion.

Leur géométrie variable d'intervention au regard des problématiques et des territoires délibératifs ne se superposent pas aux lieux de débat à la restructuration perpétuelle.

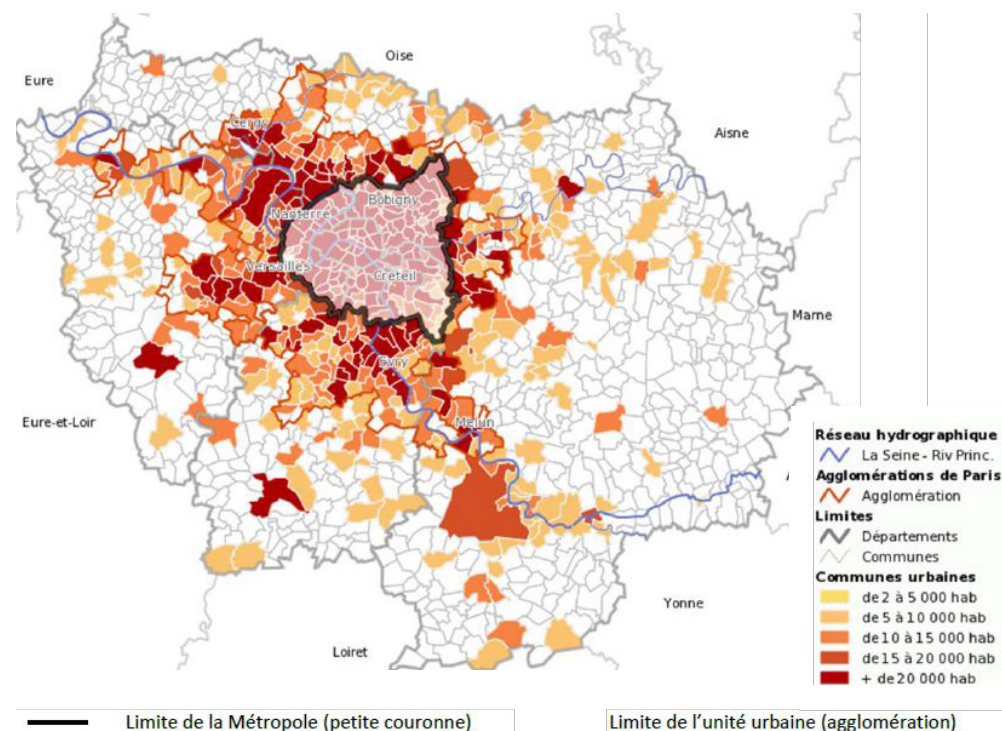
En s'appuyant, ou non, sur ces territoires politiques, l'heure est à l'intégration de la complexité territoriale dans le système de pensée politique à la légitimité démocratique, dont la forme participative reste aujourd'hui à concrétiser. « *Sans pour autant passer d'un gouvernement local sans efficacité à un gouvernement local sans légitimité* ».

Sans tendre vers une « *topocratie* » où *Le gouvernement est défini par un territoire illusoire ou même une « adocratie » où il serait défini en fonction des sujets et dépolitisé* » (Gilli F., Offner J.M., 2008).

Dans un souci de minimisation des tâches de coordination, de légitimation des interventions publiques et stimulé par des considérations rationalistes financières, le législateur entame une « *simplification* » de l'architecture institutionnelle.

Désormais foisonnante, il prétend répondre à des enjeux de lisibilité, de globalisation des approches, de mutualisation des coûts et d'adaptation à la géographie des fonctionnements sociétaux.

Mais le pouvoir central peut-il dompter l'élasticité de la ville d'aujourd'hui...



DOMESTIQUER LA MÉTROPOLE FRANCILIENNE OU LA SUPERPOSITION DE DÉCOUPAGES INSTITUTIONNELS
(« *La Métropole du Grand Paris, intégration ou confédération ?* », G. Lacoste, 2012)

2. ... FACE AU PROCESSUS DE MÉTROPOLISATION.

2.1. Définir un processus historique d' « urbanisation des sociétés » (Ascher F., 1996).

2.1.1. Entre permanence du processus d'accumulation et accroissement de la différenciation multi-échelles des dynamiques urbaines.

Historiquement la métropolisation a été considérée comme un « processus dynamique générateur et accélérateur de concentration qui concernent directement les logiques de renforcement de la centralité en modifiant les hiérarchies établies et les structurations socio-spatiales » (Lacour G., Gaschet J., 2002). La métropole monopolise les fonctions de commandement et domine alors les territoires périphériques ou dépendants.

En jouant de l'oscillation dans les échelles territoriales, aux contours flous et emprunts par la mise en réseau, la métropolisation contemporaine, si elle est exacerbée dans sa dimension capitaliste et cumulatrice, est marquée par un éclatement des échelles, des temporalités et des externalités.

Hier marquée par le principe du « centre » ou de la « *mono centralité urbaine* » (Alonso I., 1964), aux fonctions stratégiques, à la convergence des flux, attractive et organisationnelle, dense et au pouvoir formel structurant, le processus se veut désormais « intense ». Elle devient fonctionnelle, dans sa capacité à capter, organiser, filtrer, diffuser un ensemble complexe et croissant de flux de biens, de personnes, d'informations.

« La métropole est une ville-mère, pivot d'un espace éclaté dont elle assure la centralité et l'unité » (Lacour G., Corade N., 1995).

Peut-on pour autant conclure que la métropole est un objet a-territorial ?

Les apports théoriques sur l'urbanité contemporaine avancent le rôle catalyseur des tendances socioculturelles (autonomisation des intérêts et buts des individus devenus des sujets affirmés, généralisation de la motorisation devenue l'archétype de la liberté), économiques (augmentation du pouvoir d'achat et nivellement des niveaux de vie, économie d'échelles liées à la concentration des ténors de la construction et de la grande distribution, investissements autoroutiers) et politiques (désengagement de l'Etat, décentralisation et intégration européenne) dans « *Le passage de la ville moderne à celle de la ville hypermoderne* » (Chalas Y., 1997).

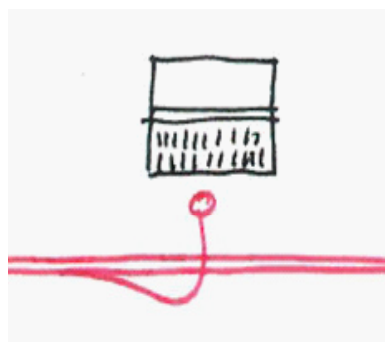
Ces mouvements de fond sont à l'origine de l'avènement d'une urbanité, non plus accomplie dans l'intensité des interactions, mais dans « *sa diffusion aux non-citadins via les modes de communication* » (Webber M., 1964).

« *Amorphe, malléable* » (Secchi B., 2005), « *générique* » (Koolhaas R., 1994), la métropole, produit de la mondialisation, constituerait une juxtaposition de fragments d'urbanisation sur des territoires unifiés, homogénéisés par les réseaux, sans identités spécifiques et dépassant tout critères esthétiques de jugement.

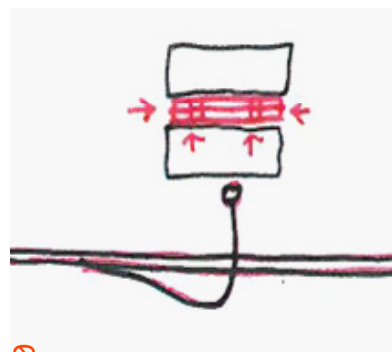
Ce « *suburbanisme décomplexé d'une société hors lieu* » (Webber M., 1994 ; Agier M., 1999) se matérialiserait par la dé-spatialisation de l'appartenance à une communauté, à un voisinage. La sociabilité se délocaliserait dans des endroits physiques spécifiques, pour certains « *franchisés* » (Mangin D., 2004) à l'image de l'urbanisme commercial impactant la « *périphérie* ».

S'affranchissant des cadres régulateurs (planification, projet urbain, puissance publique), ces isolats, pullulant sous les franchises commerciales et jouant de l'ambiguïté des statuts public/privé, se singularisent par une désorganisation spatiale emprunte dans la sectorisation, l'entre-soi et l'hégémonie économique.

L'HYPERMARCHÉ GÉNÉRIQUE



1950



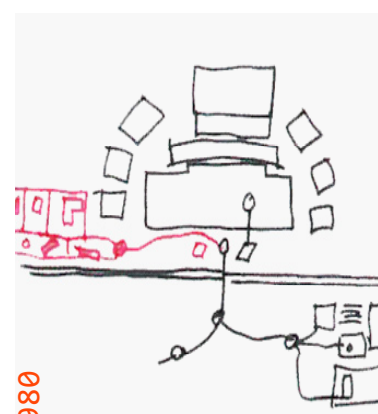
1960

LE SHOPPING CENTER

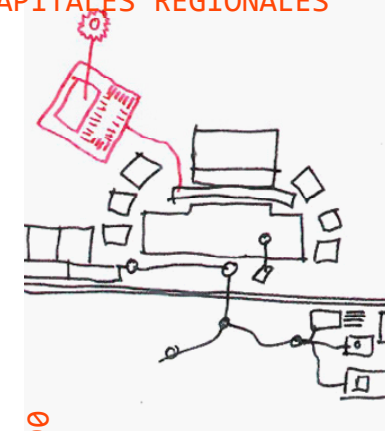


1970

REDEPLOIEMENT DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE A L'ECHELLE DES CAPITALES REGIONALES



1980



1990

« La ville franchisée : formes et structure de la ville contemporaine », D. Mangin, 2005

Alors que certains déplorent « *La fin de l'urbanité* » (Choay F., 1992), les « crépusculaires » comme les dénomme Y. Chalas évoquent un renouveau, siégeant dans la mobilité comme élément fondateur d'une ville à temps continu, dans le territoire à la typologie de centralités diversifiées.

Complexe, du fait de la généralisation de la mobilité couplée à l'individualisation conduisant à la pluralité territoriale, à la transformation des temporalités, pour M. Vanier, l'heure est à l'« *inter territorialité* », un processus de « *mise en sociétés des territoires* » c'est-à-dire une mise en exergue des complémentarités systémiques, fonctionnelles des territoires. Par effet de discontinuité territoriale et d'inscription des individus dans des espaces de flux, « *se structurent des réseaux de territoire et des territoires de réseau, version hypermoderne, urbaine technique de l'espace mobile* » (Retailié D., 2009).

Une autre territorialité, dans l'ancrage au réseau et la figure du parcours, organise la « *périphérie* » à partir des voies ferrées et des gares, catalyseur du passage achevé de banlieue à un « *tiers espace* » (Vanier M., 2008).

Intersection souple jouant sur l'inclusion/exclusion, il s'agit d'un lieu de transit, de médiation à partir duquel s'érige plusieurs directions et défini par rapport à une pluralité de références extérieures.

Stratégie d'accès multipliée (dans l'ampleur et la diversité des combinaisons) à des ressources et vecteur d'intégration, l'inter territorialité s'inscrit dans le champ universitaire et des praticiens comme un empirisme consensuel.

La conception territoriale devrait se détacher de son prisme initial politique, féodal pour lui préférer une approche contemporaine plus fonctionnelle, en tant que sujet socio-économique.

2.1.2. La complexité métropolitaine implique de remanier l'ingénierie territoriale.

L'hétérogénéité, la discontinuité et l'éclatement de la structure spatiale, révélateurs de l'ère du quotidien de la «ville réelle» (Vanier M., 2008), couplé au phénomène sociétal d'individualisation hypermoderne favorisant la pluri-appartenance territoriale, impliquent le démantèlement du rapport intérieur-extérieur.

La notion de périmètre est remise en cause.

L'infiltration métropolitaine déjoue les frontières ce qui conduit B. Secchi et D. Mangin à louer les mérites d'un « projet de sol », de « L'urbanisme de tracé », pour se saisir des formes urbaines radio-concentriques, en fuseaux ou linéaires.

L'échelle métropolitaine apparaît alors comme cadre pertinent de compréhension des dynamiques territoriales et d'appui de l'action aménagiste stratégique.

La dissociation des enjeux devient obsolète, du fait de l'interpénétration du local et du global dans le jeu du chevauchement des échelles.

Les enjeux de cohérence et de solidarités territoriales à l'échelle métropolitaine ou régionale côtoient, s'interpénètrent à ceux relatifs à l'attractivité, à la visibilité internationale ou encore à la performance économique.

Cette mise en tension conduit à appréhender, à une échelle nouvelle, des entités spatiales aux vocations actuellement spécialisées, aux pouvoirs segmentés et aux compétences cloisonnées.

Les évolutions des années 1980 marquées dans la décentralisation, la banalisation de la « gouvernance » devenue une notion générique, le paradigme du « projet » et du couple coopération-négociation ont laissé présager l'émergence d'un acteur collectif.

Néanmoins l'empreinte historique jacobine et la figure de l'administration centralisée nuancent les démarches ascendantes ou co-constructives et le partage d'un intérêt général, non plus substantiel, mais procédural, fondé sur l'intérêt collectif multi-scalaire du jeu d'acteurs.

Face à une « société du risque » (Ascher F., 2001) flexible, instable, mobile et émancipée, s'appropriant individuellement la « ville au choix et à temps continu » (Chalas Y., 1997), le recours classique et rassurant de l'outil planificateur, quand bien même il tendrait à être « stratégique », permet d'organiser linéairement dans le temps des actions en vue d'atteindre un objectif particulier.

Emprunt d'une certaine standardisation, d'une uniformisation des usages et niant les aléas et vulnérabilités sociales, territoriales, la pertinence du « plan » s'avère compromise.

2.2. Réinterroger la notion de « bassin de vie parisien » et la logique univoque des recompositions territoriales.

2.2.1. Photographie de la métropole francilienne ou l'impossible définition du « territoire fonctionnel ».

L'avènement de l'hyper modernité a fait fulminer les catégories de pensée modernistes à savoir l'opposition centre/banlieue ou encore le focus sur l'habitant. Lui sont préférées les notions de centralités, d'intensités métropolitaines et la reconnaissance de l'utilisateur des territoires, du « territoriant » (Chalas Y., 2012).

Hier assimilée à la seule fonction résidentielle-dortoir, l'attractivité et la multifonctionnalité de la « banlieue » participent à l'amincissement de Paris en termes d'emplois et d'habitants dans la masse pondérale de la métropole.

Alors qu'au tournant des années 1970, la ville-capitale accapare 24% des habitants de la métropole, les deux premières couronnes radio-concentriques concentrent respectivement 35% et 26%. Les départements limitrophes représentent 16% de la démographie régionale.

Aujourd'hui, l'épaississement fonctionnel de la banlieue, qui emploie désormais 30 % des parisiens, est particulièrement valable pour la « seconde couronne » (36% des habitants métropolitains soit près de cinq millions). Paris n'accueille que 16% du total métropolitain, avec deux millions d'habitants et ne représente plus que 32% du bassin d'emploi d'Ile de France.

Le déploiement de l'emploi, non plus dans les grands centres périphériques (Paris et la grande couronne ont perdu 200 000 emplois sur les trente dernières années), mais dans les pôles périphériques et en grande périphérie (pôles locaux d'Etampes ou de Senlis, pôles majeurs des villes nouvelles, des aéroports, de Versailles - Argenteuil - Viry Chatillon), confirme l'absence de coïncidence entre la région économique et le Bassin parisien, tout comme entre la région urbaine et la région administrative.

A travers le seul prime des flux pendulaires, se dessine une multipolarité oscillant entre un « système polymorphe composé de communes dépendantes des emplois parisiens selon le modèle mono centrique classique mais déclinant » (à l'est), « un système multipolaire dont la population travaille dans deux à quatre pôles d'emplois » (à l'ouest) et le « système polycentrique traditionnel, mais marginal, des communes dépendantes d'un pôle d'emploi à l'image des villes aux avant-postes, hors frontières régionales » (Gilli F., Offner J.M., 2008).

S'opère une refonte des profils de migrations au sein d'une même commune située aux franges de l'agglomération. Alors que la diminution des distances médianes, celles réalisées par la majorité de la population, laissent croire quant à la structuration d'un bassin d'emplois de proximité, l'augmentation des distances moyennes liées à la déconcentration de l'emploi implique l'augmentation de trajets inter-banlieues.

En déstructurant la relation de « proximité », auparavant associée au couple fréquence-distance, la formalisation des conditions de la mobilité s'est traduite par l'accroissement des aires de déplacement, orientées de périphérie à périphérie.

« La centralité cesse de s'identifier et de se précipiter au centre, bien qu'ils restent historiquement conjoints, pour se déployer dans l'ensemble de l'agglomération à travers différents niveaux et réseaux d'interactions spatiales, assuré par un système de pôles spécialisés et complémentaires au sein duquel le centre-ville continue d'asseoir des fonctions spécifiques, quoique réduites » (Lacour G., 2002).

De la continuité bâtie définissant l' « agglomération », du paradigme de « l'être à côté », du confinement des rôles de l'administration locale par l'Etat, la genèse de l'espace métropolitain s'inscrit dans la connexité et l'être en relation, les flux, les densités institutionnelles.

Nous devinons alors le paradoxe : si l'aire urbaine nécessite une découpe, une clôture pour exister, le réseau lui a besoin de s'étendre.

2.2.2. Le paradigme du territoire borné universel : quelle pertinence de l' « aire urbaine » parisienne comme référentiel de l'action publique?

L'institutionnalisation de l'espace géographique parisien, sous le terme d'« aire urbaine », est le symbole d'une politique d'aménagement du territoire qui émerge dans les années 1930 pour vivre son apogée au début des années 1960.

L'aire urbaine vient supplanter le terme de « zone de peuplement industriel et urbain ».

Outil de zonage, elle se veut la synthèse du bassin économique, « ensemble des communes dont plus de 40% des actifs travaillent dans un pôle d'emploi », et du bassin d'équipements et de services « formé à partir des communes ne présentant que près de neuf des seize commerces, services publics ou privés de niveau intermédiaire » (INSEE).

Le « bassin de vie » détermine les « territoires vécus ». Ces territoires du quotidien à la réalité physique, universelle donc délimitables, légitiment alors le périmètre pertinent et organisationnel de l'action publique, en adéquation avec les circonscriptions électorales.

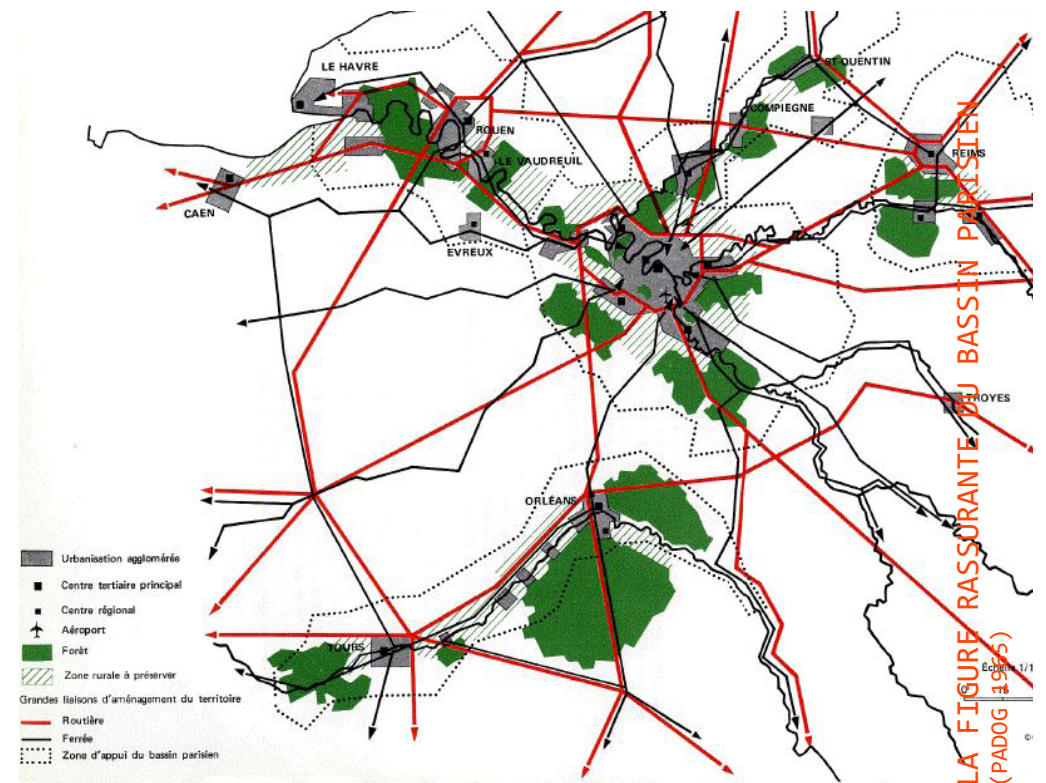
Selon P. Gallez, la notion est porteuse d'une double référence : « explicite, à un schéma mono-centrique classique composé d'un centre et d'une périphérie ; implicite, à l'organisation d'un système de transports optimisé en vue de garantir l'accessibilité à ce centre principal ». De fait, elle correspond aux limites de la ville automobile.

Le Bassin parisien possède quant à lui une définition imprécise qui va de celle du sens commun, attachée à sa réalité naturelle d'une grande cuvette sédimentaire, à l'acceptation d'un halo autour de la capitale française. D'un point de vue fonctionnel, le Bassin parisien émerge comme un espace de flux, matériels et immatériels, centrés sur Paris. Historiquement espace de la décentralisation industrielle, sa cohérence d'ensemble liée à l'existence d'un système productif s'atténue et se resserre du fait de la tertiarisation de l'économie.

Les relations fonctionnelles, telles que les migrations alternantes, les échanges de marchandises ou le flux étudiants, s'inscrivent dans des périmètres plus limités mais à l'interactionnisme plus intense.

« Seuls les départements franges de l'Île de France sont concernés par des niveaux de flux dépassant le cinquième du stock des zones de départ. Or, c'est dans cette aire géographique étroite que les relations fonctionnelles se renforcent » (Thiard P., 2001).

Le Bassin Parisien serait donc agencé d'avantage par une logique de gradients : les polarités d'emploi de la capitale s'épanouiraient dans l'aire métropolitaine de Paris où se renforcent les interactions par le biais des migrations pendulaires notamment. « Au-delà, débute le Bassin Parisien stricto sensu qui correspond à la part du système productif et du système urbain dépendante des ressources et décisions prises dans la région capitale » (Thiard P., 2001).



« Le bassin de vie, qui devrait servir de référent spatial pour les administrateurs, renvoie au paradis perdu des belles certitudes géographiques de territoires bien faits, harmonieux, en matrice physique maternelle-maternante qui nous berce de leur berceau-bassin » (Vanier M., Pelletier P., 2008).

3. IMAGES DE LA MÉTROPOLE ET ÉCHELONS INSTITUTIONNELS DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE.

3.1. Le « polycentrisme maillé » comme La représentation faisant consensus ?

3.1.1. Un concept défini par l'Europe, appliqué à l'échelle nationale ...

Selon les lunettes européennes, le polycentrisme sous-entend que le « développement d'un territoire se fait ou devrait se faire de manière plus équilibrée à toutes les échelles, supposant l'existence de plusieurs centres complémentaires ou concurrents à tous les niveaux d'organisation spatiale des régions d'influence mondiale, d'un maillage uniforme de grands pôles régionaux et des relations villes - campagnes équilibrées par de solides réseaux urbains de base » (Allain J., Baudelle G., 2003).

Par opposition au monocentrisme, le polycentrisme y est justifié comme garant de la stabilité socio-politique, plus démocratique, plus porteur de durabilité urbaine face à l'idée « qu'un déficit en grandes villes régionales serait source d'insuffisance économique et social des territoires et à la crainte de l'incapacité des très, trop, grandes villes à encadrer aux mieux une croissance profitable à tous » (Vandermotten C., 2009).

Paradigme de la répartition des activités sous leur seul prisme économique, le polycentrisme européen est le reflet d'une politique qui se veut intégrée et volontariste.

Cette normalisation devrait se maintenir au vu de la tendance lourde de renforcement des grandes régions métropolitaines entraînant un accroissement des écarts entre pôles secondaires et régions périphériques.

Partiellement imprégnée de la « théorie de la centralité » (Christaller W., 1933) puisant dans l'ordre spatial (sous-jacent à la distribution des lieux), la proximité (déterminant les déplacements de lieux à lieux), la hiérarchie et la géométrie (les mobilités sont classables suivant le couple départ/arrivée et sont modélisables spatialement), le polycentrisme à l'échelle européenne s'appuie sur des concepts, à l'origine de logiques spatiales, associées à des doctrines économiques et sociales.

Etonnement, la France se positionne comme précurseur en matière d'application du polycentrisme à l'aménagement, dans un pays jacobin largement emprunt par le centralisme décisionnel.

Sous l'ère de la décentralisation industrielle des années 1960, le polycentrisme se veut « hiérarchique » (Devisme L., 2005). Les « centres urbains », dans une vision hiérarchisée de l'espace, sont le premier maillon de la chaîne polycentrique, alimentée par les travaux de l'économie urbaine et d'une théologie sur l'armature urbaine comme espace d'action.

La schématisation idéale imbrique la métropole d'équilibre, la ville moyenne et ses petites subalternes, le tout dans l'optimum de la taille et du rang.

Imitant le modèle d'aménagement britannique de la fin des années 1950, la DATAR, acteur de la politique de développement volontariste gaullienne, s'attelle à rééquilibrer les écarts socio-économiques, symboliques et politiques entre l'Ile de France et le désert provincial, via une ouverture massive d'emplois hors région-capitale (500 000 emplois industriels délocalisés).

« L'aménagement dirigiste, rééquilibre et dynamise La croissance au niveau régional, permettant le rayonnement de certains pôles » (Devisme L., 2005) à travers des centralités créées ex nihilo. La politique des métropoles d'équilibre est, fondée sur une politique d'équipement préférentiel et de décentralisation de l'emploi tertiaire public.

L'objectif de croissance démographique est fixé à 2.5% par an en moyenne afin de parer au risque d'un doublement, d'ici la fin du siècle, de la population vivant en région parisienne (Schéma Départemental d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne de 1965).

La notion d'optimum reflète une préoccupation quant aux économies d'agglomération se manifestant à partir d'un seuil. Les huit métropoles cibles sont bi ou tripolaires (Aix-Marseille, Nancy-Metz, Nantes-Saint Nazaire, Lyon-Saint Etienne-Grenoble, Lille-Roubaix-Tourcoing).

Est aussi esquissée la planification de la «ville nouvelle» dans le schéma d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne de 1965. Chargée de servir l'unité nationale, de parer à l'éclatement des marchés du travail, elle doit préserver la centralité de Paris.

L'accélération de la compétition internationale des années 1980 impulse un « *polycentrisme constatatif* ». A la fin du XXème siècle, les agences d'urbanisme évoquent le polycentrisme comme modèle urbain.

« *C'est à l'échelle des aires métropolitaines que le principe planificateur du polycentrisme a le plus d'avenir, car il rend compte de la réalité contemporaine des relations économiques et institutionnelles d'un grand nombre de régions urbaines* » (Scherrer F., 2004).

La dialectique Ile de France - Province laisse place à celle de Paris - Métropoles européennes internationales, bien que les atouts de l'Ile de France demeurent à préserver.

L'agglomération-capitale devient la locomotive de la croissance nationale, en panne après la crise devenue structurelle de 1973. « *Aussi abandonne-t-on la plupart des instruments dissuasifs classiques instaurés pour détourner l'investissement de la région parisienne* » (Baudelle G., 2003). S'engage alors la « *remétropolisation* » de l'agglomération-capitale, liée à l'impulsion de l'économie post-industrielle, une tertiarisation encore non amorcée dans les villes moyennes.

L'accélération de la mondialisation, couplée à la métropolisation et à la décentralisation des années 1990, font perdurer ce polycentrisme constatif, à la fois hiérarchique et maillé.

Renvoyant à la notion d'équité et d'idéal de la ville à la carte et cherchant à respecter les identités des communes périphériques, tout en reconnaissant la polarisation plurielle de l'espace aggloméré, la centralité prend le pas sur la polarité, dans la continuité de mise en lisibilité de l'agglomération.

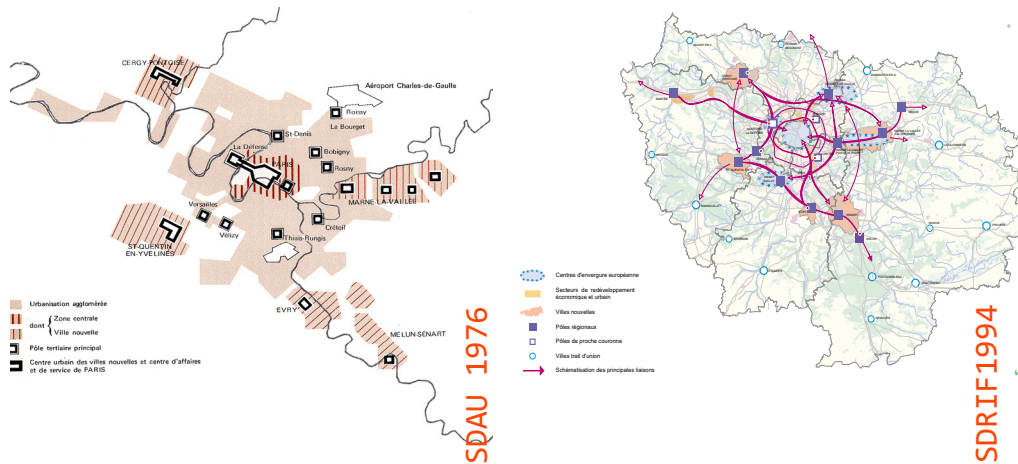
L'uniformisation prégnante et la mise en exergue du « local » conduit à la relance des préoccupations territoriales ancrées dans la différenciation, à l'appropriation des territoires vécus par les acteurs locaux et au développement de l'action publique culturelle, événementielle, producteurs d'externalités en réseau.

Les stratégies d'aménagement s'effritent au profit de celles liées au développement territorial, accompagnant les démarches endogènes. Les paradigmes de la répartition égale des richesses et du lieu laissent place à ceux de l'organisation territoriale et de l'équité. Le mécanisme de l'aménagement redistributif est remplacé par celui du développement partagé.

« *Cette orientation revient à intégrer le patrimoine, le paysage et autres valeurs en vogue dans le système de valorisation généralisée des marchandises d'une économie mondiale intégrée de plus en plus urbaine* » (Devisme L., 2005) dont l'espace de référence est la métropole, fer de lance de la promotion et de la reconnaissance.

3.1.2... à sa version intra régionale.

Mener simultanément de la politique nationale d'aménagement et donc francilienne, le polycentrisme devient le levier pour parer au monocentrisme des fonctions urbaines de l'agglomération parisienne au cours des années 1970. La méthode s'inspire du Polycentric Urban Region mené à l'échelle de la city region anglo-saxonne.

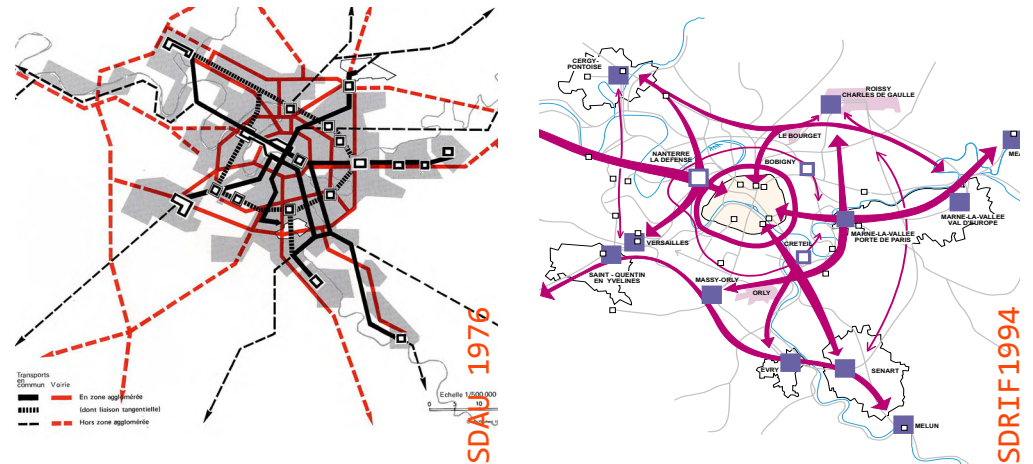


CONCEPTION DE L'ORGANISATION POLYCENTRIQUE

Comme dans le Plan d'Aménagement Directeur et d'Orientation Générale de la Région Parisienne (« noyaux restructurateurs en banlieue ») et dans le Schéma Départemental d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne (« centralité secondaire », « centre urbain nouveau »), les schémas directeurs de 1976 puis de 1994 se font un point d'honneur à promouvoir une organisation urbaine polycentrique. Elle soigne les maux d'une extension en tâche d'huile du déséquilibre emploi-habitat et de la congestion de Paris.

Bâti sur un principe d'emboîtement d'échelles, par le biais d'infrastructures lourdes de transport (autoroute routières, RER et tangentiels ferrés), le système articule plusieurs têtes, argument à la priorisation de l'action aménagiste.

Stratégiques, les axes préférentiels d'urbanisation situés aux grandes franges de l'agglomération (la Vallée de Montmorency - Plateau de Trappes à l'ouest ; la Vallée de la Marne à l'est ; Ris Orangis - Corbeil - Melun au sud et le territoire contraint de l'aéroport Charles de Gaulle au nord) sont les territoires cibles de l'accueil d'une typologie de pôles urbains hiérarchisés.



CONCEPTION DE LA MISE EN LIEN DES POLES

• Paris, « capitale aux fonctions de niveau supérieur » (SDAU 1976), est suivie d'autres centres d'envergure européenne capables d'accueillir des entreprises internationales (La Défense, Roissy, Marne la Vallée, Orsay-Saclay-Massy, Orly).

• Les pôles d'emplois et de service structurants de la première couronne (Vélizy - Thiais - Rungis au sud, Créteil - Bobigny - Rosny à l'est, les pôles d'activités avérés de Saint Denis et de Versailles, la construction du pôle Le Bourget- Roissy - Schéma Départemental d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne de 1976), destinés à restructurer la zone centrale et lutter contre les déséquilibres entre l'ouest et l'est. La Défense, la Plaine Saint Denis - Le Bourget, Gennevilliers et Seine-amont en sont les cibles en 1994.

• Les villes nouvelles de 1965 (Cergy Pontoise - Marne la Vallée - Saint Quentin en Yvelines - Evry - Melun Sénart). En recul de Paris qu'elles ne doivent pas concurrencer, sous une forme restructurée (pôles urbains rénovés à l'origine de la restructuration de la proche banlieue avec laquelle se tisserait des relations intercommunales novatrices) ou d'extension (centres urbains nouvellement créés, organisateurs dans les zones d'extension d'agglomération au tissu lâche de par l'implantation

d'équipements et de services dans les centres-villes), leur seuil démographique est catalyseur de la constitution de pôles d'attraction.

Leur desserte est privilégiée car permettant la combinaison entre investissement, concentration des équipements et attractivité des opérateurs privés.

Pour celles devenues « adultes » dans les années 1990, elles devront assurer, en grande couronne, l'effet d'entraînement dont les nouveaux sites urbains ont besoin pour réussir leur développement.

- Au parti d'aménagement du schéma directeur de 1994, soucieux de la répartition et de la proximité aux espaces naturels et de la vie rurale du Bassin parisien, se greffent les villes dites de la couronne rurale (Mantes, Meaux, Melun) et les « villes traits d'union » où le développement est à favoriser.

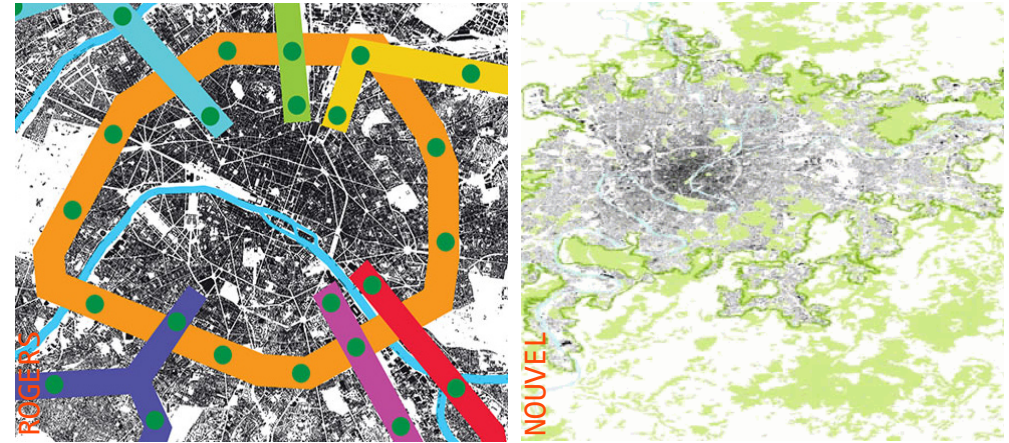
Les bourgs et villages sont soumis à un développement modéré.

Si le polycentrisme régional est affirmé dans la planification directrice des années 1990, il est largement induit de la vague de décentralisation politique et de la refonte de l'application des politiques publiques actées par les lois Defferre puis Raffarin. Se voulant moins ascendantes et moins opaques vis-à-vis des particularismes locaux, elles promeuvent d'avantage de territorialisation.

Une série d'espaces-projet semble alors émaner de ce sursaut localiste et régionaliste. Les agglomérations, les réseaux de ville et de « pays » portés par la loi Pasqua, les grands bassins appelés à devenir des ensembles inter-régionaux de coopération, les espaces sensibles en sont les archétypes.

Alors que le polycentrisme est jusqu'ici enfermé dans le paradigme de la répartition équilibrée, de la couverture aménagiste et équipementière, de la compensation et de la péréquation territoriale au nom de l'égalité, un nouveau scénario tend à se dessiner au tournant des années 1990.

Développée dans *Aménager La France en 2020* (Guigou D., 2000), cette trame prône l'équité qui serait la résultante de la combinaison entre efficacité économique et justice sociale.



LA REGION

LA LISIERE

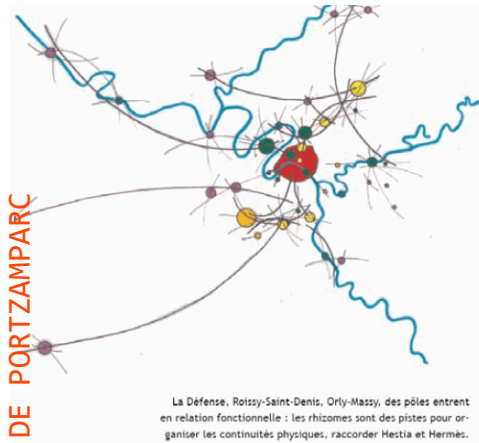
Une petite synthèse du Grand Pari(s) de l'agglomération parisienne, 2010

3.1.3. Vers le triptyque contemporain gagnant du polycentrisme, de la multi-polarité et de la soutenabilité?

Le concours d'idées du Grand Pari(s), rassemblant des personnalités prestigieuses de l'architecture contemporaine, a mis en exergue des représentations plurielles du polycentrisme. Pour certains, elles sont ancrées dans la « compacité » (les « districts urbains » de Rogers, les « vingt villes » de Descartes), ou au contraire la « multipolarité », la « polynucléarité » (Lin, Castro) voire « l'isotropie » et les « centralités diffuses » (Studio 09).

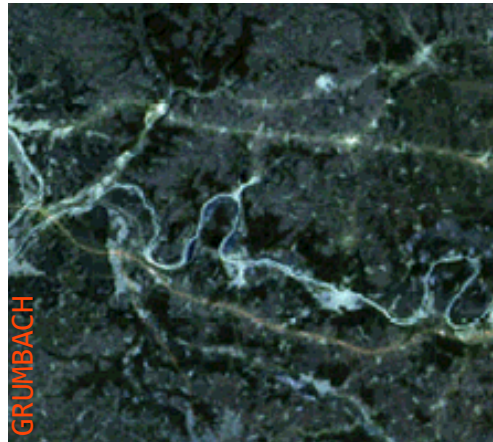
D'autres s'extraient des évocations institutionnelles pour mettre en exergue la prépondérance d'un centre unique auquel le fonctionnement métropolitain ne peut échapper (les « rhizomes » de Portzamparc C.) ou la dimension « linéaire » la métropole (Grumbach A.).

Ces postulats sur la structuration interne de la métropole émanent des considérations respectives sur le périmètre métropolitain. Alors que Rogers et Nouvel se cantonnent aux périmètres politiques (la « région », la « lisière » des continuités bâties denses), certains projettent sur des espaces aux frontières arbitraires

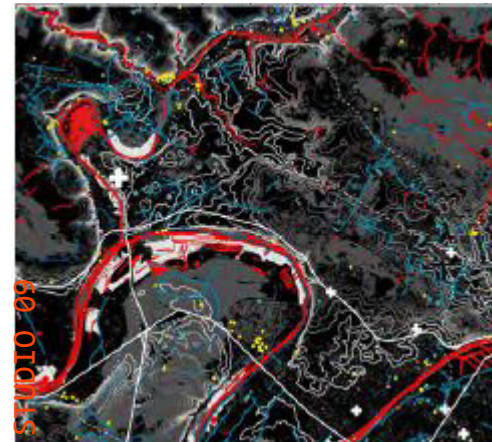


LE RHIZOME

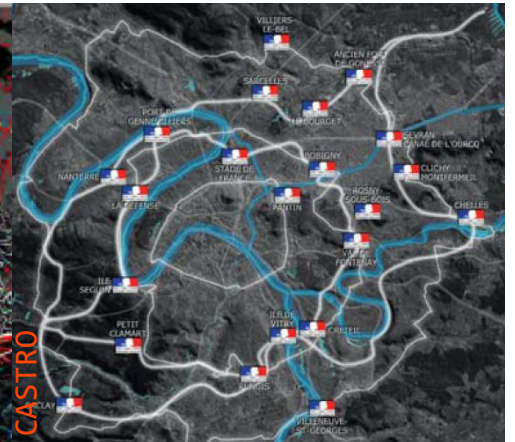
Une petite synthèse du Grand Pari(s) de l'agglomération parisienne, 2010



LA METROPOLE LINEAIRE



LA VILLE POREUSE



LES HUIT FEDERATIONS

(carrés délimités de Castro R. et de Studio 09). D'autres affirment la négation du périmètre métropolitain (de Portzamparc C.) ou son épanouissement grand large, de Paris au Havre, autour de la Seine Métropole (Grumbach A.).

Un point reste fédératif. Tous vantent la création de nouvelles centralités, oscillant entre une conceptualisation métropolitaine « *Légère, poreuse* » où scintilleraient des « *micro centralités* », des « *mix cités* », complémentaires ou antagonistes à des centralités résidant dans les « *hauts* » et les « *grands lieux* » incarnés dans les « *grands parcs* », les « *hubs* », les « *collecteurs métropolitains* » ou encore les « *clusters hybrides* ».

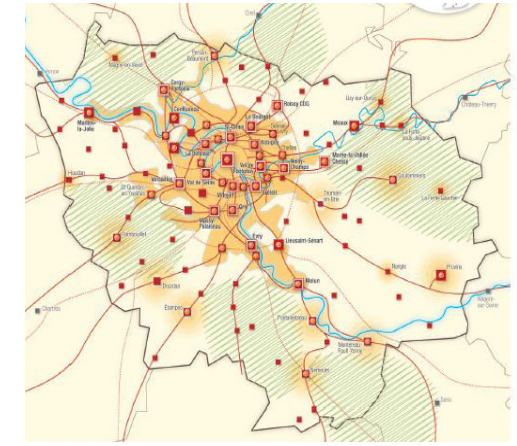
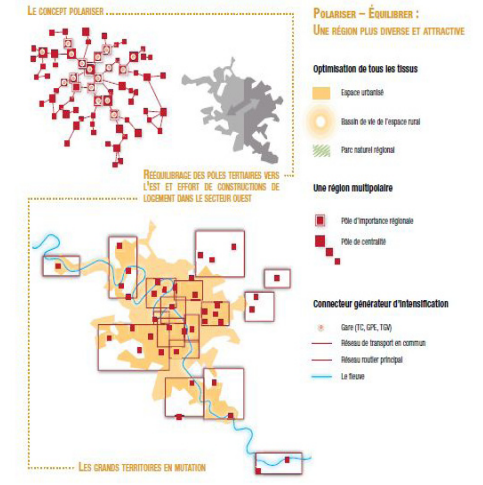
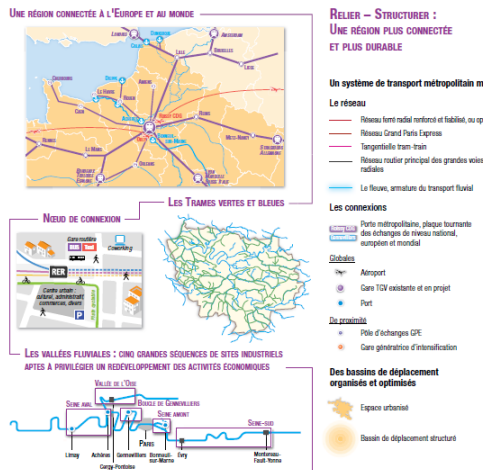
Le fer de lance de la densification, au nom de la mixité, est mobilisé sporadiquement. La multitude des potentialités foncières permet de parer aux extensions urbaines sur les zones inondables, les rives des voies rapides ralenties, les abords de voies ferrées, les lisères des grands parcs et aéroports.

Les postures sur la mobilité sont contrastées : alors que Lin cherche à la réduire, le temps de déplacement (Descartes, Nouvel J.) et l'isotropie sont à faciliter d'après Studio 09 et Castro R.

La mobilité de la métropole du XXIème siècle devra maximiser l'efficacité, la vitesse pour A. Grumbach et Ch. de Portzamparc. Toujours est-il que la mise en réseau des centralités devra s'épanouir grâce à l'urbanisme de projet, notamment dans la mise en œuvre d'une offre de mobilité.

Le projet de SDRIF de 2008 constitue pour certains un cadre de référence : alors que l'équipe Lin se conforme à ce schéma, d'autres proposent quelques compléments tels que l'implantation d'un monorail sur le périphérique ou d'une liaison Massy-La Défense-Charles De Gaulle ou encore celle d'un métropolitain sur l'autoroute A86.

La piste de la refonte du réseau régional est abordée, sous la forme d'un réseau du Grand Paris par J. Nouvel ou par le déroulement de six cent kilomètres de tramway (Studio 09). Des pistes largement contributives à la formalisation du projet étatique du Grand Paris Express.



LA CONNECTION, PREMIER PILIER DU PROJET REGIONAL

Aiguillonné par le concours du Grand Pari(s), le Schéma Directeur de la Région Ile de France promeut le modèle d'un développement urbain francilien puisant dans la compacité, la multipolarité, le vert au nom du confort et de l'attractivité économique internationale de l'Ile de France.

L'organisation polycentrique régionale se veut articuler les échelles territoriales, du grand quartier aux bassins de vie, à la région métropolitaine, à partir de l'intensification, de l'articulation entre développement urbain et celui des transports collectifs et de la mise en système des espaces agricoles, boisés, naturels. Elle répond à «*l'élargissement de la centralité métropolitaine et au renforcement des synergies avec l'ensemble des territoires inter régionaux et au-delà du Bassin Parisien*».

Ce polycentrisme, ancré dans une logique extensive et densificatrice de l'aménagement autour des leviers de l'intensité, de la compacité, de la multipolarité, solidifie une plus forte hiérarchisation des pôles, toujours dans la dichotomie entre le «*Cœur de métropole*», avec ses grandes polarités situées entre cette zone dense et l'espace rural, et les atouts métropolitains des territoires ruraux du Bassin Parisien.

LA STRUCTURATION, SECOND PILIER DU PROJET REGIONAL

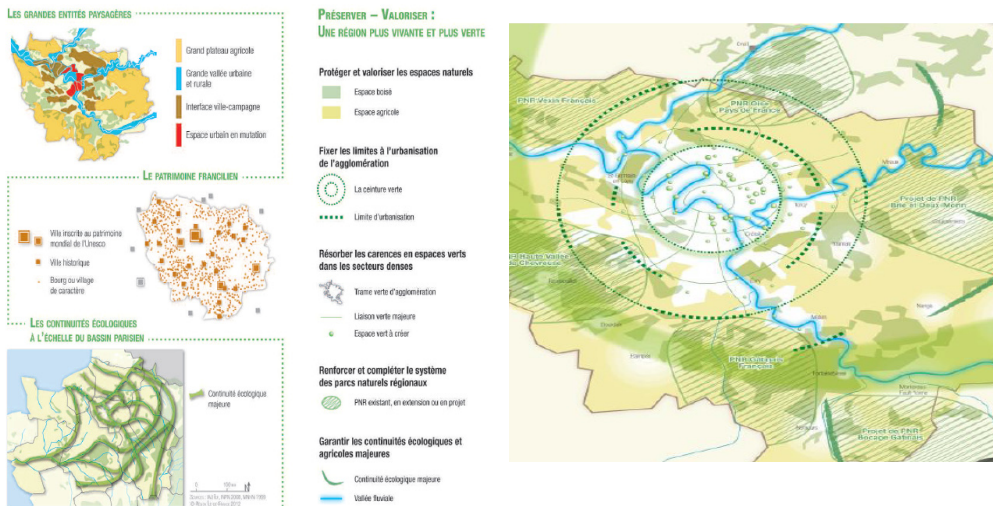
La Seine, et plus largement les espaces ouverts de la trame Verte et bleue multifonctionnelle, jouerait l'élément fédérateur.

Reprenant le couple paradigmatique densification - mixité, les espaces cibles sont les quartiers de gares, les grandes zones mutables, les quartiers dégradés d'habitat social, les grands axes urbains et façades fluviales.

L'organisation multipolaire et polycentrique y sert l'objectif d'équilibre et de rapprochement entre les bassins de vie et d'emploi au nom de la «*soutenabilité et de robustesse territoriale* ».

- **Les grands pôles.** Positionnés sur les carrefours de transports collectifs et d'infrastructures routières du cœur métropolitain, leur vocation économique et leurs fonctions stratégiques doivent être renforcées. A l'image de La Défense ou de Roissy, au rayonnement international, ils sont dotés d'un effet d'entraînement régional.

- **Les pôles d'importance régionale** tels que les villes nouvelles dites «*intégrées* » (à l'agglomération) de Cergy, Evry, Saint Quentin en Yvelines font l'objet d'un renforcement des activités,



LA GESTION PAYSAGÈRE, TROISIÈME PILIER DU PROJET REGIONAL

services et équipements dans leurs centre-villes. Celles de Marne la Vallée-Meaux et de Sénart-Melun sont les supports du rééquilibrage régional est (habitat) – ouest (emploi). L'affirmation multipolaire de ces pôles urbains, réside aussi dans l'affinement du maillage de transports collectifs lourds (arrivée du Grand Paris Express) et son orientation de banlieue à banlieue à partir des radiales existantes. Les gares seront l'objet d'une densification et d'une intensification des fonctions urbaines.

- **Les villes moyennes, bourgs périurbains et villages ruraux**, qui constituent eux-aussi des « *pôles de centralité* » sont voués au développement de filières économiques (innovation numérique, productions locales) et à la ré-industrialisation de leurs territoires. L'interaction avec Paris est ciblée, à partir de leur ville-centre (liaison par bus, tramway depuis les territoires les plus éloignés et entre les villes centres), grâce au Grand Paris Express et tram express (anciennement dénommées sous le terme de tangentielles).

Néanmoins, des limites émanant à la fois de la notion même de polycentrisme que du triptyque contemporain nuancent la recette du polycentrisme comme organisation urbaine intégrée et soutenable.

La qualification de polycentrique, donc systémique, est affairée à un territoire et est corrélée à l'échelle donc au point de vue d'appréhension. La métropole francilienne, hypertrophiée, peut sembler monocentrique, sous l'angle régional, national ou encore européen, bien qu'il soit estompé par des mécanismes nationaux de péréquation, de redistribution et de solidarité territoriale. A l'inverse, la Ruhr qui, au niveau européen se présente comme un chapelet réticulaire de centralités peut être légitimant jugée, à l'échelle régionale ou locale, comme une série de places centrales participant au processus de polarisation et d'inégalité territoriale.

Quant à la représentation territoriale du polycentrisme, elle est décomplexifiée à travers le réflexe d'utiliser le vieux schéma radio-concentrique, hiérarchisé, à l'efficacité heuristique. Une image qui témoigne de la difficulté à cartographier les dynamiques urbaines, les matrices de développement et les enjeux territoriaux dans la superposition des zones denses.

« *La mise en lumière de La région parisienne n'existant que dans la mise en tension des territoires, dans le temps et dans l'espace* » (Gilli F., 2008).

Le modèle polycentrique est lourdement teinté d'une connotation économique qui a largement participé à la standardisation des logiques de développement et de cohésion sociale.

Les politiques d'aménagement du territoire, entachées des postulats de l'économie spatiale des années 1960, se sont focalisées sur la localisation du tissu entrepreneurial, qui par un effet linéaire de cause à effet, tractait l'implantation des ménages et la structuration du tissu résidentiel.

Pourtant «*il n'y a aucune relation évidente entre performance économique et polycentrisme, structure des armatures urbaines*» (Allain R., 2003).

Unidimensionnelle et obstruant le rôle catalyseur de la mobilité dans la circulation des revenus et le renouveau de la relation dite de « proximité » dans le couple vitesse-communication, l'appréhension du polycentrisme est encore entachée par des considérations modernes, niant l'économie présente.

«*Cette échelle (unique) est alors celle où se jouerait la compétition pour l'attraction des entreprises entre les territoires*» (Estèbe P., Behar D., 2008) et le paradigme des externalités positives économiques sous l'effet de d'agglomération.

Or, pour les politiques publiques contemporaines, les échelles de référence se démultiplient localement, régionalement, nationalement, à l'international (archétype du « penser global, agir local »).

Si le polycentrisme contemporain puise dans le « maillage », la coproduction avec la société civile et le paradigme de la gouvernance, ses éléments d'opposition au mitage, à la préemption d'un Etat centralisateur, il n'en est pas pour autant rhizomatique et soutenable.

« *Nous sommes loin de conceptions décentrées, non hiérarchiques (...). C'est un objet-projet flou et transitionnel, qui permet de parler d'autre chose que les dynamiques et des forces qui affectent réellement le territoire* » (Devisme L., 2005).

3.2. D'une à des représentations polycentriques de la métropole.

3.2.1 . Le focus de la «zone dense centrale» et des «clusters économiques» de l'Etat.

La croyance prégnante dans l'imaginaire étatique (et régional) selon laquelle les communes du centre de la métropole francilienne, concentrant centralités et densités spécifiques, dessineraient historiquement un cœur d'agglomération à institutionnaliser (« Paris Métropole ») se heurte notamment à la difficulté d'en définir les contours.

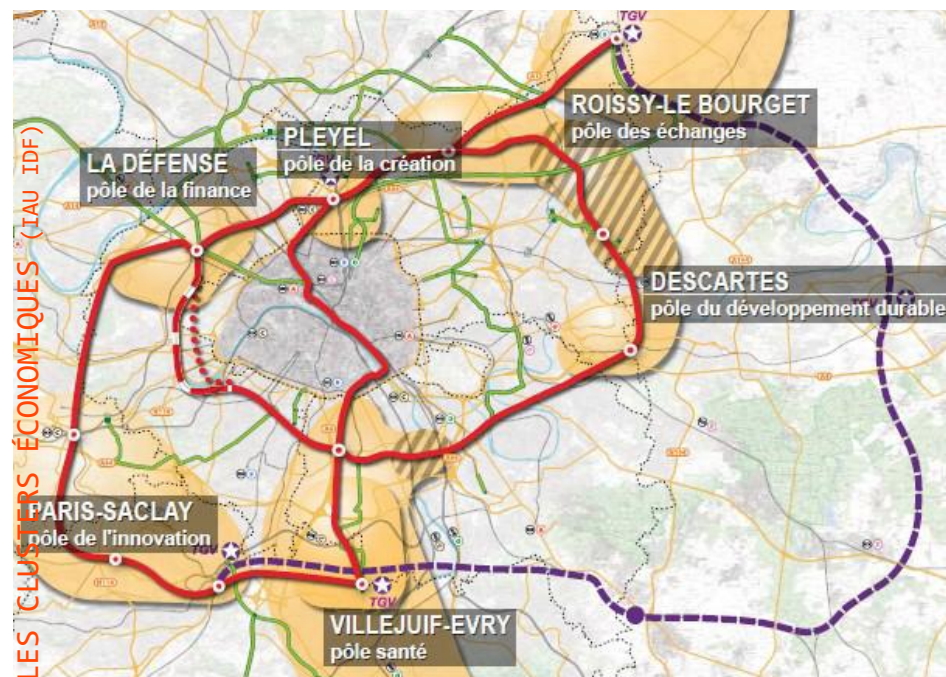
S'agit-il des communes limitrophes de Paris tantôt limitées aux soixante quinze communes dotées de fortes densités et recouvrant 4% du territoire régional ou aux cent vingt cinq faisant partie intégrante des départements de première couronne ?

En réalité, « l'aire » de forte densité, en seuls emplois et habitants, correspondrait à la première couronne, abritant la moitié de la population et des déplacements en son sein, deux tiers des activités régionales : alors quid du reste ?

L'agglomération, sous entendue la proximité, reposerait sur la similarité des (dys)fonctionnements urbains et l'uniformisation du cœur serait l'idéal pour atteindre cohésion sociale et urbaine.

La proposition de Ch. Blanc de créer six « clusters », avec pour référence explicite la littérature économique américaine (Porter M., 1986), s'inscrit dans l'objectif de renforcer la compétitivité économique de la métropole.

En valorisant la vocation économique spécifique d'une demi-douzaine de territoires à potentiels, l'Etat introduit la construction de son métro automatique pour « métaphorer » la complémentarité des pôles devenus chapelet, aux segments économiques spécialisés.



La définition du cluster oscille entre une vocation économique précise (à l'image de Saclay ou du Bourget) et une image floue, renvoyant plus ou moins à l'idée de la ville créative durable, de la connaissance, qui, en faisant référence à la logique de places centrales hiérarchisées mises en réseau par l'infrastructure de transport, génèrent des effets d'entraînement sur le reste du territoire.

Cette proposition s'affranchit de la dichotomie traditionnelle centre/périphérie et met en exergue (certes du point de vue économique) le « fait métropolitain », qu'elle ouvre même en partie à la seconde couronne, et se veut réguler la concurrence économique infra métropolitaine.

Reste à statuer quant à la capacité des politiques publiques à orienter les stratégies de localisation des entreprises, quant à la régulation de la fragmentation économique ainsi que sur la dite adéquation avec les choix pluralistes des investisseurs séduits par des centres d'affaires plutôt polyvalents.

3.2.2. Le « faisceau » et le « pôle de compétitivité » régional.

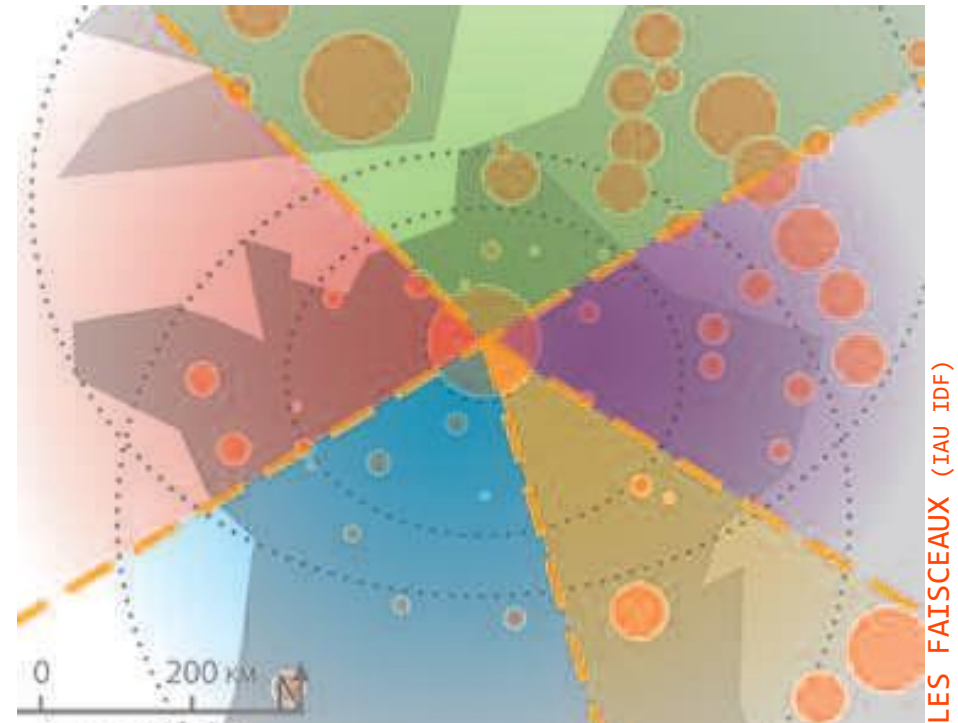
Cherchant à dépasser la représentation morphologique en « couronnes », « assiettes géologiques empilées aux gradients de densités urbaines décroissants » (Fourcaut A., 2007), la Région construit une lecture métropolitaine à travers les lunettes des déplacements pendulaires vers les pôles d'emplois ou équipements universitaires, nuancée par la prise en compte des mobilités liées aux loisirs ou au shopping d'une part, des trajets logistiques de l'autre.

Les « faisceaux », correspondent à des grandes vallées fluviales, des axes urbanisés, des couloirs de mobilité, des autoroutes, des voies de RER, ou des pénétrantes rurales, qui comprennent l'intégralité du « Cœur de la métropole » et se prolongent en direction des frontières du Bassin Parisien.

Cette conception métropolitaine, si elle incite Paris à ne plus se penser à côté de la région et contrecarre le caractère insulaire de la région elle-même, tend à sous-estimer le rôle des pôles structurants.

L'instauration des « pôles de compétitivité » par la loi de finances de 2005, vise à labelliser des pôles territoriaux regroupant entreprises, universités et institutions publiques ou privées de recherche, qui obtiennent un soutien de l'Etat pour développer leurs activités d'innovation sur un territoire et une niche donnée, et vise à introduire une refonte de la politique centrale de compétitivité et d'attractivité économique.

L'organisation éco-systémique des pôles au rayonnement hiérarchisé (mondiaux, nationaux, locaux) favoriserait les synergies et la croissance des entreprises membres, soutenue et mise au premier plan par l'action publique grâce à la mise sur le marché de nouveaux produits, services, procédés issus d'objets de recherche aux retombées en emplois nationaux, régionaux.



Pour l'échelon régional, le pôle est une fenêtre d'opportunité pour soutenir l'innovation, en lien avec l'Etat.

Alors que la recherche ne figure pas dans le champ de ses compétences, la Région Ile de France lance la politique des « Domaines d'Intérêts Majeurs » avec une démarcation sur l'écotechnologie (Advancity, pôle ville et mobilité durable ; pôle des contenus, services et de la connaissance numérique, Cap Digital) et pressent dans les pôles des « courroies d'entraînement » des filières industrielles.

Du point de vue économique, le pôle apparaît comme un outil marketing, de labellisation de la « place parisienne ».

3.2.3. La figure de la Marguerite : Plaine Commune pour une métropole « *polycentrique hiérarchisée* » (Braouezec P.).

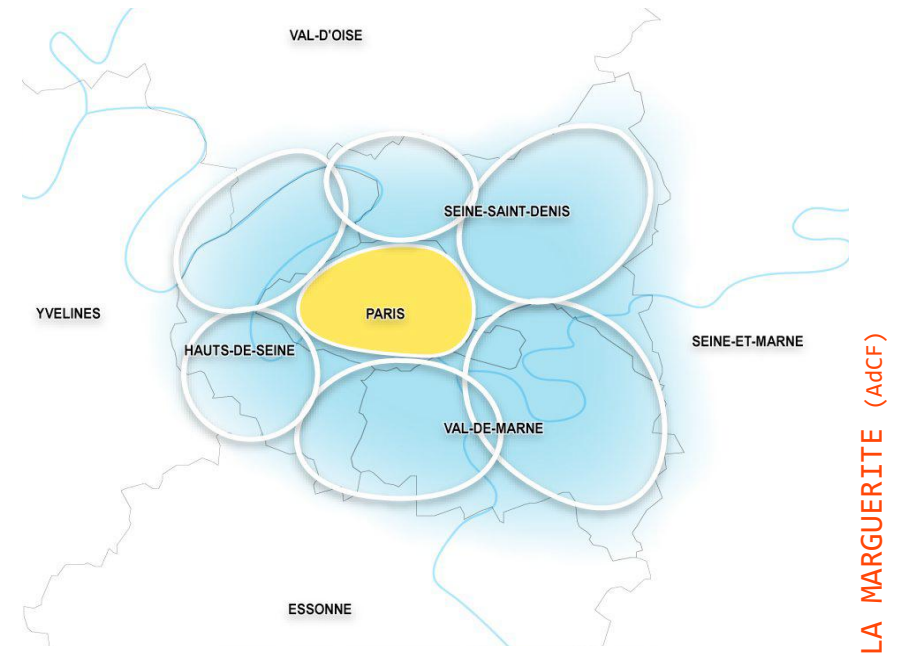
Fervent défenseur de la métaphore de la fleur, P. Braouezec, avec l'appui de l'Assemblée des Communautés de France (Adcf) et de la commission régionale « *Scénarii pour La métropole Paris-Ile de France demain* », œuvre pour un dispositif de coopération, prévoyant un « *cœur d'agglomération* » (Paris) et six intercommunalités périphériques.

Une image qui s'oppose à deux autres allégories, celle dite Haussmann II et celle de la Métropolis.

En puisant dans la fusion des regroupements actuels dilatés et la création de nouveaux ralliements à la taille critique correspondant à l'échelle des bassins de vie (soit le seuil optimum oscillant entre 200 000 et 400 000 habitants), la «Marguerite» se détacherait du triptyque Paris - première, seconde couronne pour mettre en avant un « *polycentrisme intercommunal francilien* », avec un cœur parisien, et la structuration du « *Local métropolitain* » en pétales.

Des pistes institutionnelles sont esquissées. La métropole-marguerite prend initialement la forme, à minima, d'une association pour s'étoffer ensuite sous forme d'un syndicat mixte dont les membres sont les intercommunalités. S'ajoutent en tant que besoin la Région et les Départements. Est aussi proposé un statut sui generis avec pour instance délibérative le «*Parlement du Grand Paris*». Qu'importe la forme, elle « *ne s'impose pas pour répondre à la fois aux besoins d'organisation locale du cœur, à l'amélioration de la cohérence fonctionnelle de la métropole, à ses enjeux de lisibilité et aux impérieux besoins de péréquation et de mutualisation* » (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile de France).

Dans son « *dedans* », les Conseils Généraux, préservés, fonctionneraient tels des agences délivrant des prestations alors que sur ses franges et ses « *extérieurs* », l'Etat concrétiserait une réelle fonction interpellatrice (à travers les opérations d'intérêt national, les pôles de compétitivité).



La Région serait d'avantage spécialisée sur de grandes politiques sectorielles (transports, enseignement supérieur) et un rôle de péréquation, emprunt aux départements actuels.

Dans cette conception, les communes, en tant que territoires politiques, se révèlent être les pétales fonctionnelles de la marguerite métropolitaine.

« *Vue de loin, la région parisienne est un modèle d'organisation administrative et politique. Les 480 communes s'inscrivent dans un espace polarisé autour d'une ville-centre identifiée, Paris, à une échelle de grande métropole* » (Estèbe P., Le Galès P, 2008).

Au cœur du système, la ville de Paris : gonflée de ses 40 000 employés, de sa puissance économique et politique, ville mondiale, elle domine les autres collectivités d'Ile de France et incarne le sépale de la fleur.

Bien qu'elle cherche à nouer des relations plus serrées avec ses voisines et tente de sortir de son confinement historique du fait de sa fragmentation interne liée à la montée du local en son sein (agissement des arrondissements comme des communes), cet intérêt altruiste resterait motivé par la quête « *de solutions extérieures à des contradictions qu'elle ne peut régler en interne* ».

La « *représentation en termes de vases communicants (ce que Paris gagne, la périphérie le perd et inversement) perpétue de structurer les comportements politiques* » (Estèbe P., Le Galès P, 2008).

La « *persistance des motifs géopolitiques conduirait à la survalorisation de la gestion fonctionnelle de la métropole* » (Floquet S., 2005).

La réticularité des fonctionnements, des identités de la métropole conduit au rapprochement contemporain à l'image du processus multi-partites et multi-niveaux de la conférence métropolitaine de 2006, sous l'initiative du maire de Paris.

Si « *c'est à l'échelle locale des projets territoriaux que se maille la trame urbaine* » (Offner J.M., 2008) et que la commune en constitue le tricot opérationnel, le polycentrisme métropolitain perdure auto centré selon les élus, les hauts fonctionnaires parisiens et limité aux polarités strictement économiques selon l'Etat.

Face aux limites d'une réalité mouvante de la métropole francilienne, dirigée par un cadre institutionnel rigide, quel comportement adopte les institutions publiques ? Quel état d'avancement ?

La seconde partie statuera sur une situation de pansement, plus que la refonte amorcée du gouvernement francilien.



DEPASSER LA DESUPERPOSITION ENTRE TERRITOIRES FONCTIONNELS ET INSTITUTIONNELS

LE DEFI DE L'ALTER GOUVERNABILITE

1. LE PARADIGME DE L'INTER TERRITORIALITÉ ET APRÈS ?

1.1. Interroger la pertinence de l'échelon intercommunal comme maître d'ouvrage inter-territorial.

1.1.1. L'intercommunalité en France ou la théorie de l'évolution.

« *Nouveau complexe local de pouvoir* » (Vanier M., 2008) dans lequel l'intercommunalité apparaît comme le « *pivot entre niveau communal et intercommunautaire plus que comme l'échelon qui se substituerait aux municipalités* » (Behar D., 2013), cette dernière s'est construite initialement sur le principe de palliatif. Une compresse au morcellement communal et à son « *archaïsme coûteux qui atomise les pouvoirs locaux dont beaucoup ne peuvent financer seuls une offre minimale de services à leur population* » (Chaboche M., 2001).

L'intercommunalité est donc un moyen pour atteindre une rationalité technico-économique au nom de l'exploitation rentable des différents services publics, pourtant pérennisant le rôle de la commune dans l'armature administrative.

Le détachement comptable au profit de la promotion de l'intercommunalité au rang de territoire de projet, creuset des politiques intersectorielles, a été stimulé par la loi Administration Territoriale de la République de 1992 aux incitations financières et fiscales qui auraient favorisées les affinités partisans.

L'intercommunalité contemporaine répond désormais à « *l'obligation d'adaptation du maillage territorial aux impératifs d'une compétition territoriale* » (Dall'Aglio S., Petit S., 2000).

Loi du 31 decembre 1966	Création des communautés urbaines dans les métropoles d'équilibre et les districts	Loi relative a la solidarite et au renouvellement urbain du 13 decembre 2000	Renforcement du rôle des communautés d'agglomérations en matière de planification
Loi d'administration territoriale de la république	Création des communautés de communes destinée à l'espace rural et petites villes	Loi relative aux responsabilités et libertés locales du 13 aout 2004	<ul style="list-style-type: none"> • Généralisation de la couverture intercommunale à l'échelle nationale • Démocratisation via le scrutin jumelé
Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 5 fevrier 1995	Approfondissement juridique de la coopération intercommunale Intégration de la notion de «pays»	Loi de reforme des collectivités territoriales du 16 decembre 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Encouragement à la fusion des groupements • Faciliter le partage des services
Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 23 juin 1999	Approfondissement juridique de la coopération intercommunale Intégration de la notion de «pays» <ul style="list-style-type: none"> • Intégration des contrats d'agglomération et de pays au sein des CPER • Précision de l'articulation pays - intercommunalité de projet • Création des communautés d'agglomération et de la taxe professionnelle unique • Apparition de la notion d'«intérêt communautaire» 	Loi relative aux élections des conseils communautaires du 17 mai 2007	Election au suffrage universel direct des conseillers communautaires dans les communes dépassant 1000 habitants <ul style="list-style-type: none"> • Création du statut de Métropole • Abolition de l'exception francilienne au nom de l'équilibre territorial

La concurrence européenne a conduit le législateur à renforcer progressivement la couverture intercommunale de projet, au nom de la cohérence territoriale, et prétendre ainsi à une meilleure intégration des compétences gérées à l'échelon intercommunal du fait d'une dimension spatiale compatible avec les périmètres des aires urbaines (Loi Voynet de 1999, loi Solidarité et Renouvellement Urbain de 2000).

Si elle a été pensée initialement comme un outil rationaliste de la finance publique, l'intercommunalité est entendue désormais en tant que « *composante de la pluralisation des systèmes politiques urbains* » (Jouve B., 2005), bouclier face à la menace de l'ingouvernabilité de sociétés urbaines complexes.

Les intercommunalités, notamment les communautés d'agglomérations, illustrent cette « *production d'objets institutionnels originaux, inédits* » (Talandier M., 2009) émanant de la volonté de faire correspondre les circonscriptions politiques avec les espaces de gestion des problèmes publics, «*la ville légale avec la ville réelle*».

Ce souci de la territorialisation de l'action publique, à savoir « *produite sur un territoire mais dont la logique n'est pas spécifique à ce territoire* » (Bachir M., 2003), implique le remembrement institutionnel perpétuel.

Il est ancré dans le focus de la « *proximité* » : proximité de l'administration auprès des citoyens dans la poursuite de l'ère décentralisatrice, dans le rapprochement des politiques publiques face aux besoins spécifiques de certains territoires (zonages priorisant l'action), dans le territoire comme lieu de définition des problèmes publics.

Pour autant, dans le contexte d'accomplissement du tandem métropole-croissance, dans une économie globalisée reliant de moins en moins les autres territoires au processus d'accroissement, l'intercommunalité est-elle à même de répondre au paradigme de l'inter territorialité ?

Peut-elle assumer un rôle de partie prenante dans l'imbrication/coordination horizontale au point de lui confier le rôle d'animateur, de coordinateur, de négociateur car susceptible d'entraîner les autres ?

1.1.2. Entre «*capacité de ces instances intermédiaires originales à structurer le territoire infra métropolitain, à jeter un pont entre local et métropolitain*» (Gilli F., Offner J.M., Pinson G.)...

L'intercommunalité s'inscrit dans « *une géographie du mouvement, des espaces relationnels et fonctionnels qui, mis en synergie produisent des territoires-unités de vie, d'action, de relation dont la réalité spatiale ne résulte plus d'une construction fermée* » (Gonin P., 2008).

Aux frontières à l'affirmation temporaire car l'intercommunalité accompagne l'extension d'espaces relationnels, ses délimitations institutionnelles n'auraient pas vocation à traverser les époques. L'intercommunalité ne serait qu'une « *virtualité territoriale* », « *conçue comme des constructions territoriales qui mobilisent tous les attendus du territoire géographique mais entrent en concurrence avec les territoires déjà construits* » (Tesson S., 2008).

Digne héritière de la culture du développement local, le projet de territoire à partir duquel est construite l'intercommunalité et qu'elle porte, est l'archétype du projet contemporain d'agglomération ancré dans la mobilisation sociale des acteurs, des groupes, des institutions.

Elle illustre la constitution d'une « *ville en tant qu'acteur collectif* » (Pinson G., 2010) plus que le souci de l'organisation spatiale.

Innovation institutionnelle dans la coordination, dans le recours à des modes d'action interactionnistes, négociés, incrémentaux, l'intercommunalité est en capacité d'articuler échelles et cadres territoriaux, au cours d'un dialogue horizontal local. Elle est tel le « *pivot de la combinaison entre recherche de pertinence et partage de compétences permettant la responsabilisation des politiques* » (Behar D., 2013).

Dans le contexte d'une forte segmentation géographique et sectorielle des compétences, l'intercommunalité contribue à la régulation de la gestion publique.

Construite puis institutionnaliser à partir des éléments métropolitains qu'elle problématise au regard de son identité locale, de ses priorités territoriales qui servent à l'édification de son intérêt communautaire, d'un service public territorial, l'intercommunalité dépasse la simple nécessité de résolution des problèmes économique-administratifs des communes.

Elle s'avère être «*une arme politique dans la conquête de positions de pouvoirs, où les agents engagés dans un jeu de concurrence cherchent à imposer, par la redéfinition des territoires du politique, une structuration de l'espace politique métropolitain qui répartit le pouvoir conformément à leur intérêt*» (Le Saout R., 2006).

« *Terrains privilégiés pour le transfert d'action publique, c'est-à-dire pour l'implantation de matériaux cognitifs et normatifs provenant d'autres territoires, injectés dans la conception des politiques communautaires* » (Estèbe P., 2008), l'intercommunalité est aussi l'intercalaire entre la ville-centre, les départements et la région. En proposant de nouvelles représentations du rapport centre-périphérie et refondant le jeu politique local, les formes dites les plus « *abouties* » (communautés d'agglomération, urbaines) oeuvrent pour le rapprochement entre les communes et la ville-centre, dans le débordement des enjeux territoriaux.

1.1.3... Et le «*prolongement de l'arbitraire politique*» (Behar D.) voire la «*municipalisation de l'action intercommunale*» (Guéranger D., Desage F.).

Fondé sur le mythe de l'optimum dimensionnel et de son relooking contemporain sous le terme de «*territoire de projet*», l'intercommunalité est conditionnée par la taille, le gabarit ou l'aire urbaine : des paradigmes de l'action publique locale, à partir desquels est évaluée la pertinence des périmètres intercommunaux.

Ces étalons reproduisent des divisions spatiales trop étroites et entretiennent le fantasme d'une correspondance cohérente entre maillages de l'administration, représentation politique et action publique d'aménagement.

Ces trois territoires (du vote, de gestion, de vie) aux objectifs différents seraient contenus dans le cadre spatial du «bassin».

De plus, les procédures d'institutionnalisation de la dimension de l'intercommunalité qu'elles émanent tant du « haut » que du « bas » interrogent la définition du contenu du projet de développement territorial.

Comment dépasser l'injonction de l'administration centrale qui fixe les périmètres de coopération locale ou la logique représentative des élus locaux qui contribue à l'expression de clivages partisans, de fiefs politiques du fait de la seule association des communes aux profils socio-politiques similaires, lors des découpages ?

Cette construction d'accords sur les investissements à partager et sur l'organisation de services publics locaux est facilitée voire biaisée.

Espace politique confiné du fait d'un intérêt communautaire construit sur le « *consensus* », l'inter-gouvernementalisme, comme « *résultante d'une confédération des intérêts locaux ne s'affranchissant pas de la contrainte du dénominateur commun* » (Desage F., Guéranger D., 2011), régit la clef de répartition des rôles.

Sont attribuées à la commune les louanges de la représentation politique du fait du contrôle politique des élus locaux et de la de la défense de la démocratie locale dont ils s'estiment garants à l'échelle de leur commune.

L'intercommunalité se chargerait de la dépense publique et serait facteur d'économies d'échelles.

Evoquant la « *municipalisation* » de l'action intercommunale et la sur-territorialisation effrénée, F. Desage et D. Guéranger dénoncent une « *politique intercommunale confisquée* ».

Du fait de négociations effectuées en coulisse, à l'abri des conseils communautaires, des médias locaux et des citoyens entravant la politisation et la légitimité démocratique de l'action intercommunale, les élus sont à l'origine de cette réquisition tout comme l'entretien de la technicité de la

politique intercommunale, qu'elle soit de projet ou de gestion. L'édification d'une technostructure permettrait de maintenir la singularité intercommunale.

Instrumentalisée par les maires qui augurent dans l'intercommunalité le renforcement de leur leadership, cette dernière serait le prétexte pour s'isoler « *en s'insérant dans le jeu établi de la concurrence entre les grands élus qui voient dans la coopération intercommunale un moyen supplémentaire pour accumuler des ressources nécessaires à leur implantation territoriale au détriment de celles des concurrents* » (Massardier G., 2003).

1.2. Quid de Plaine Commune ?

1.2.1. La « rebelle ». Faire de la banlieue une référence.

Si le territoire de Plaine Commune, en tant que territoire-centre de gravité entre Paris-Roissy-La Défense répond aux diktats de l'attractivité et de l'économie de marché et joue le relais institutionnel des préoccupations métropolitaines régionales et donc étatiques, la communauté d'agglomération est porteuse d'un dît « contre - modèle de métropolisation ».

Elle se défend d'être un pôle tertiaire à l'image de La Défense (reste à statuer de la différence du modèle urbain de la Plaine de France), ou plutôt d'un alter-développement, « durable » (néanmoins dans une version encore générique de la durabilité).

Politiquement, l'idée de persévérer dans une économie tertiaire, tout en maintenant les moteurs d'une croissance endogène sédimentée historiquement dans l'agriculture (plaine maraîchère prolongée dans le maintien/soutien aux « circuits courts » et de l'agriculture urbaine) et l'industrie (politique de l'industrie en ville, vecteur d'insertion sociale, levier patrimonial et culturel) est affichée.

Les élus de Plaine Commune s'obstinent à réfuter le stigmate d'un territoire condamné au strict accueil des pauvres pour y revendiquer son caractère de « banlieue populaire », faisant l'objet d'un développement à la priorité sociale où ce « lieu commun neuf (Plaine Commune) est susceptible de donner une identité à un territoire et à une population en proie à de lourdes difficultés socio-économiques » (Braouezec P., 2014).

L'institutionnalisation originelle de la communauté est basée tant sur les affinités politiques de la banlieue rouge aujourd'hui effritée (la communauté d'agglomération abrite une commune socialiste et de droite depuis les dernières élections municipales) que sur un profil sociologique similaire (bien que le territoire communautaire soit marqué par un développement dual, à deux vitesses, entre le nord et le sud).

1.2.2. Entre les territoires, l'inter-gouvernementalisme?

Le fédéralisme coopératif régit le fonctionnement de l'intercommunalité, ancré dans le principe dit de « coopérative de villes », tournant le dos à celui de supra-communalité. Réseau politique d'hôtels de ville, « il n'y a pas une décision qui soit contraire à la majorité de la ville concernée par la décision. La communauté d'agglomération opère un rôle de levier, de mutualisation, de mise en cohérence, d'économie d'échelles par rapport aux commandes publiques » (Braouezec P., 2006).

Le conseil municipal constitue alors le point de départ du circuit initiatique de la prise de décision communautaire au nom de la recherche du consensus municipal.

Alors que les communes exercent des compétences de proximité, elles ne peuvent construire seules une réflexion stratégique sur l'aménagement du territoire, les transports, la solidarité territoriale.

Ce principe de coopérative de villes entretient la spécificité francilienne et la nécessité d'un aménagement de l'intercommunalité en Il de France. « Les communautés d'agglomération ne peuvent se satisfaire des compétences « obligatoires », légales, minimalistes, à l'origine du dualisme ville-centre/communes périphériques en province, mais doivent être rehaussées » (Mansat P., Laurent P., Braouezec P., 2012).

Cette préoccupation altruiste car polycentrique que porte Plaine Commune résonne jusque dans sa dénomination, qui, au risque de paraître anecdotique, « n'est pas réduite à celle de « Saint-Denis agglomération » (Braouezec P.). Bien que la construction intercommunale résulte d'un processus d'intégration concentrique depuis le point nodal dyonisien.

La communauté d'agglomération se défend comme un instrument fonctionnel à disposition des communes, détachée de l'objectif rationaliste initial du législateur qui voyait dans l'intercommunalité une entreprise politique devant, à terme, s'affranchir des communes.

Archétype du « *gouvernement par les territoires* » (Vanier M., 2008), la C.A Plaine Commune, composée de soixante-douze conseillers communautaires, sert l'intérêt collectif d'une communauté de neuf villes aux cinq couleurs politiques (Front de gauche, Socialistes, Radicaux de gauche, Ecologie-les Verts, Centre Droit) décidée à la solidarité de ses besoins par :

- **l'opération d'une performance politique** dans la coordination d'un territoire, dans la régulation politique de la gestion publique des territoires via l'adaptation, l'ajustement, la saisie des porosités entre les échelles.

Elle joue moins le rôle d'accompagnatrice de l'agencement des communes (faire poids par le regroupement d'intérêts communs) que celui d'outil à la définition d'un concept de développement (à partir de la logique propre des villes) par les élus communautaires, mandatés par les villes et leurs électeurs.

Cette coordination politique, catalyseur du consensus, s'opère à travers les instances officielles : de la commission thématique au Conseil, en passant par le bureau communautaire.

- **la dotation d'une fonction cognitive.**

La C.A est dotée d'une relative autonomie du fait de son expertise technique propre, émanant des interstices des politiques communales à partir desquelles elle travaille à la mise en cohérence des projets.

En tant que tiers espace métropolitain, interface entre la ville-centre et la seconde « couronne » périurbaine voire « rurale », elle met en système et fait déborder, par certes un processus d'intégration territoriale, les stricts intérêts communaux.

La dimension localiste dans l'esprit communautaire et l'institutionnalisation de ce faire-ensemble politique influencent la construction et la représentativité de l'organe délibératif du Conseil. Au nom de l'équité entre les pouvoirs politiques des communes, de la fluidité de l'action publique communautaire et du maintien de la diversité politique, la connotation communale demeure prégnante.

Le nombre de conseillers communautaires, désormais élus au suffrage universel direct lors des élections municipales, qui siègent est fonction du poids démographique des communes. Soit une part obligatoire de deux élus par villes dont le maire (ou à défaut son représentant) et un conseiller supplémentaire par commune pour chaque tranche entamée de 8 000 habitants.

D'un point de vue formel, le Président d'agglomération et les Maires des villes, qui s'avèrent être des vice-présidents en charge d'une compétence (à la tête d'une délégation) et alors assistants l'exécutif lors des Bureaux composés aussi d'un élu des villes, entretiennent un lien étroit.

Le statut d'élus référents, assurant le suivi des compétences transférées localement, ou les conférences communales animées par P. Braouezec n'en sont que le volet formel.

1.2.3. Partage des souverainetés et logique du « trans » (Vanier M., 2008).

A la fonction stratégique, du fait de sa représentation et du portage politique de projets permettant d'accéder à des scènes de négociation avec l'Etat et les autres collectivités, Plaine Commune s'accoutre d'une reconnaissance et d'une crédibilité lui garantissant différenciation et positionnement dans le cadre de la concurrence métropolitaine.

Cette visibilité auprès de l'extérieur est le fruit d'accords internes, à l'image des « comités stratégiques » ou du « G15 » réunissant les Maires des villes, les Présidents des groupes politiques et le Président d'agglomération afin de trancher sur les grandes orientations métropolitaines et de dégager une posture commune.

L'implication de l'agglomération dans les débats métropolitains, notamment dans les conférences métropolitaines au rôle de sénat métropolitain voire dans sa collaboration au sein d'Ententes sans force institutionnelle, prétexte à la construction d'une

vision planificatrice commune et de l'explicitation des liens dans le champ de la stratégie territoriale, traduit l'esquisse d'un gouvernement, non plus territorial, mais « *par usages* » (Vanier M., 2008).

Cette forme d'action publique est alors chargée de la régulation de la collectivité à partir d'un domaine, d'un champ d'autorité dans un espace de circulations, transactionnel.

Se dessinerait une politique trans-territoriale, c'est-à-dire déterritorialisée portant sur l'espace de flux qu'est la métropole?

La désignation d'élus « inter-territoriaux » dans le cadre de démarches de débat (Paris Métropole) et de coopérations territoriales autour des projets urbains (Seine, Tangentielle Légère Nord, Portes et Puces) ou de contractualisation (Territoire de la Culture et de la Création), valorise l'approche par la fonction, non plus strictement technique, mais politique.

Cette tentative de dépassement de la division du travail laisserait alors esquisser le portage d'une vision globale aux enjeux multi-échelles et l'émergence d'un « *organe collectif* », dans le polycentrisme.

Si l'Entente est le levier d'une réflexion dépassant la juridiction politique intercommunale, elle réside dans un système de coordination des acteurs autour du territoire de Plaine Commune et repose sur une négociation à partir du projet communautaire.

Son pilotage politique est assuré tantôt par son Président d'agglomération (cas pour Arc en Seine), tantôt par les vices présidents (maires des villes).

Bien que P. Braouezec soit engagé dans les discours métropolitains en tant que Président de Paris Métropole en 2012, puis comme chargé des relations avec Paris Métropole à l'Assemblée des Communes de France, cette personnalisation interroge sur le dépassement de l'enjeu territorial.

Selon M. Vanier, la capitalisation des accords tend à se réaliser au regard du « *patron* » de l'aire urbaine, ici P. Braouezec, au leadership avéré et encore auréolé par la négociation du stade de France ainsi que sa direction à la tête de la première intercommunalité d'Ile de France.

De plus, la réintroduction d'une dose régulatrice institutionnelle, dans le réflexe de l'intégration du système de décision et d'action sous une autorité unique en charge de la coordination de l'ensemble, refait surface et entretient la solution territoriale.

Au nom de la subsidiarité, quelle est l'autorité légitime ? Quel acteur avec quelle compétence ?

Une impasse qui concoure M. Talandier et Ph. Estèbe à évoquer « *L'intercommunalité comme un préalable, un apprentissage de La coopération territoriale plus que comme réelle finalité* ».

COORDINATION OFFICIELLE

COORDINATION INFORMELLE

COMMISSIONS THEMATIQUES

72 délégués répartis dans 4 commissions :

- Aménagement
- Economie
- Services urbains
- Administration

BUREAU COMMUNAUTAIRE

36 délégués dont :

- le Président de la CA
- les Vices Présidents
- Les délégués désignés

CONSEIL COMMUNAUTAIRE

72 délégués élus par les habitants des communes membres

G 15

- Le Président
- Les 9 Maires
- Les présidents des groupes politiques

Participation à l'élaboration des décisions communautaires par des avis sur les projets

Concertation préalable à toute décision du Conseil communautaire

Vote des orientations générales et budgétaires de la communauté

Mise en débat des décisions à la sensibilité politique

Délibération quant aux délégations dont il a la charge

Détermination des grands projets communautaires

Grands arbitrages budgétaire et politique

COMITE STRATEGIQUE

- Le Président
- Les 9 Maires
- Les Vices Présidents concernés
- La direction générale
- Les direction générale des villes concernées

Validation stratégique des orientations portant sur les grands dossiers

2. ETAT DES LIEUX QUANT À LA CONTRACTUALISATION TERRITORIALE.

2.1. L' «urbanisme transactionnel» existe - il ou est-il résumable à une «ruse inter-territoriale» (Gaudin J.P., 1999) ?

2.1.1. La contractualisation territoriale ou l'outil d'un faire-ensemble sous l'ère individualiste.

Alors que les premières contractualisations dans le champ des politiques publiques sont apparues dès les années 1970, cette forme de négociation contemporaine inaugure la réflexion sur un fond de questions plus larges. Celles « *Liées à la gouvernabilité et de sa capacité à rendre compte, entre représentation et démocratie directe* » (Gaudin J.P., 1999).

Corrélié à la décentralisation émancipatrice des collectivités territoriales, le créneau autour de la contractualisation, de la médiation, du partenariat et des maîtres-mots du décroisement, de la coordination s'avèrent le pendant de la mise en œuvre des lois Defferre.

Avec pour raccourci caricatural le retrait progressif de l'Etat, le local annoncerait sa montée en puissance, le tout régi dans l'illusion des blocs de compétences.

Bien que la « *négociation contractuelle soit explicite, mais non ouverte* », elle s'épanouit dans « *Le jeu des asymétries de pouvoir et des dominations* » (Gaudin J.P., 1999).

Sa banalisation est imputable au renouvellement de l'action publique désormais assise dans la complexification des domaines d'action publique et la nécessaire mutualisation financière.

Les premiers contrats de plan et chartes de développement se révèlent comme le substitut d'une perte de pouvoir de tutelle étatique.

De manière détournée, ils permettent « *d'inciter les communes à adopter une approche globale de l'aménagement obligeant l'Etat à s'engager et à mettre sur pied une programmation intersectorielle et pluriannuelle de ses crédits d'aide à l'investissement puis de transférer l'initiative à la région qui diversifie les procédures en l'appliquant à de nouveaux champs de l'action publique* » (Novarina G., 2003).

Prenant le contre-pied d'une organisation claire, lisible, faisant converger les politiques publiques autour de l'argument fédérateur de l'intérêt général du jardin institutionnel à la française, la contractualisation territoriale mêle réalisations immédiates et effets d'annonce. Elle déjoue les références stables et fait fi de l'absence d'obligations politiques pour lui préférer des engagements politiques.

Elle est définie comme une « *association des acteurs d'échelles spatiales diverses dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi d'un projet globalisant des actions thématiques et ayant des répercussions sur le développement et l'aménagement d'un territoire* » (Boutet A., Fouchier V., 2003).

« *Mode de faire œuvrant pour une programmation négociée à travers la mise en synergie des acteurs du territoire* » et statuant sur des engagements partagés et la construction de partenariats souvent financiers, le contrat est « *un moyen de redistribution des aides publiques* » (Novarina G., 2003).

Dans le bouillon des vocables qui lui sont synonymes, J.P. Gaudin caractérise ces « *contrats d'action publique* » par :

- la présence d'un accord négocié sur les objectifs mêmes de l'action,
- l'engagement sur un calendrier de réalisation qui s'y inscrit, dans un terme moyen entre l'annualité budgétaire et l'horizon de la planification,
- les contributions conjointes des parties prenantes à la réalisation des objectifs (financements, compétences humaines et techniques).

Le tout est inscrit dans un texte d'engagement cosigné par les membres.

Devenues routines, aux enjeux formalisés, ces politiques contractuelles seraient dotées de « *styles d'action* » (Gaudin J.P., 1999). La coopération porte sur les franges des domaines d'action respectifs des acteurs, en recomposition dans le polycentrisme décentralisateur.

Les échanges politiques y sont « *visibles* », tout en restant « *opaques, personnalisés* », car non plus dans la seule parole performative, mais à travers des procédures de délibération et de négociation publiques.

Pour ses plus fervents défenseurs, le contrat de politiques publiques s'avère parer à la fragmentation du système de décision en stabilisant à moyen terme l'action publique grâce aux « *entrepreneurs de la médiation* » (Gaudin J.P., 1999), garants du libre débat et de l'accord volontaire sur les projets.

Il s'appuie sur la capacité de régulation des acteurs publics et l'égalitarisme des conditions des acteurs, garanti par la reconnaissance de la spécificité, de la légitimité de chacun et du respect mutuel des compétences et des rôles respectifs.

Levier de la formalisation de politiques publiques effectives et efficaces, plus justes, plus argumentées et territorialisées. En puisant dans la confrontation de points de vue pour parvenir à un accord entre une pluralité d'intervenants, le contrat oblige les acteurs d'échelles institutionnelles à territorialiser leur politique pour appréhender globalement le territoire dont ils ont la charge.

B. Brunhes saupoudre à ces louanges le rôle d'effet levier financier de la contractualisation. Elle « *transforme l'addition en multiplication* » (Brunhes B., 2002).

Cette préparation de la décision durant un « *processus de construction d'un ordre négocié sur fond de conflits de valeurs* » est l'écho d'un urbanisme contemporain devenu une pratique « *désubstantialisée* ». Caractérisée par le « *vide doctrinal, l'absence de modèles urbains cohérents qui pensent le rapport ville - société post industrielle* », l'urbanisme s'avérerait conditionné par « *la culture du projet attestataire et du*

compromis » (Levy J., 1998). La conception collective, négociée, et donc processuelle tend à primer sur la définition du contenu qui ne ferait désormais plus sens.

2.1.2. Quels enjeux souligne cette évolution, « moins présentée comme le résultat de l'échec de la planification que comme son complément, ou comme une modernisation de l'action publique territorialisée » (Novarina G., 2003), pour la pratique urbanistique ?

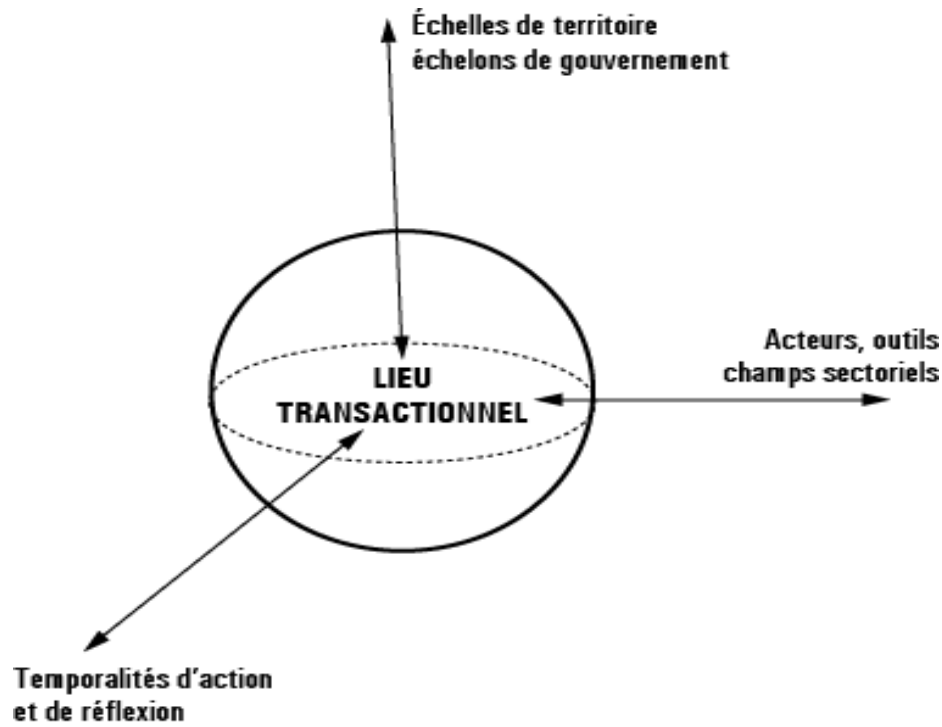
La planification territoriale devrait alors organiser les interactions entre acteurs et faciliter la mise en scène des débats et échanges autour de plate-formes d'expression égalitaire. Elle permettrait d'encadrer en amont le jeu de la négociation, de la transaction entre les acteurs et leurs objectifs distincts.

« *En favorisant les interactions et la formalisation de consensus, l'urbanisme transactionnel démultiplie les ressources et stabilise un réseau socio-technique à l'intérieur duquel le maintien de liens entre acteurs et objectifs à atteindre permet la réalisation d'un projet commun* » (Callon M., 2006).

L'enjeu relève donc dans la construction d'une action collective « *résultant d'un travail en commun avec un sens et un contenu (le projet) qui s'élabore au fur et à mesure et via un engagement partenarial entre collectivités territoriales (le contrat)* » (Boutet A., 2003).

Autrement dit dans l'édification d'une coalition d'acteurs intégrée, c'est-à-dire prenant en compte la multiplicité des problèmes, et territorialisée, capable d'offrir un contenu approprié aux espaces d'application.

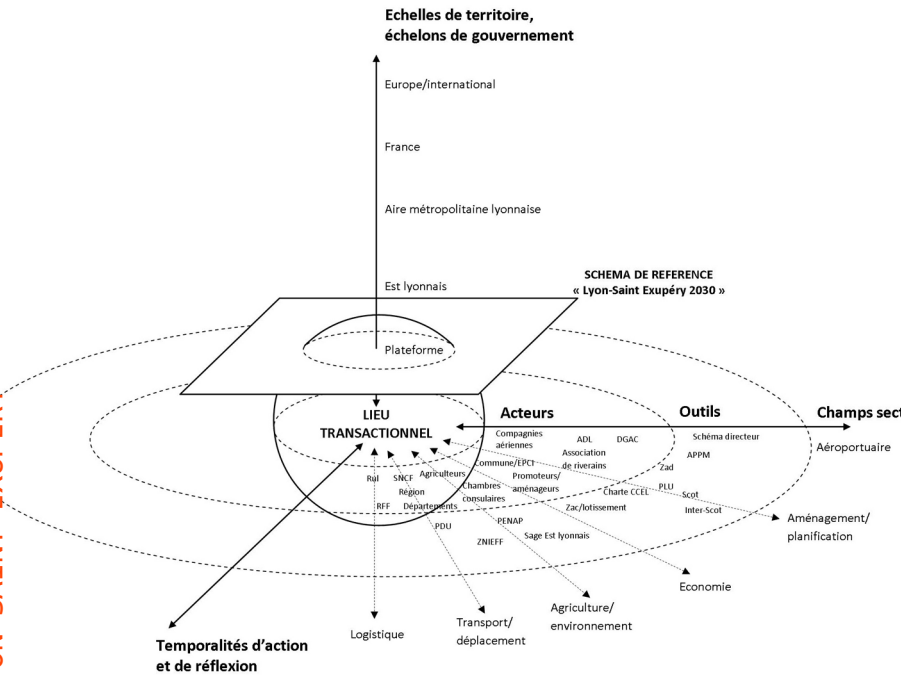
La planification territoriale serait alors le levier à la définition et au portage de politiques publiques dites « *constitutives* » (Duran P., Thoenig J.C., 1996), ancrées dans la recherche de l'adhésion « *d'acteurs qui comptent* » parce que disposant des ressources nécessaires pour leur mise en œuvre, du partage des responsabilités et des coûts.



«Les lieux transactionnels de la planification territoriale», B. Dugua, G. Trotta, 2012

S'appuyant sur le traitement d'une problématique spécifique au regard d'un « *morceau de territoire* », support à l'établissement des interactions entre les différentes dimensions de l'action, au croisement entre les échelles, acteurs, outils, champs sectoriels et temporalités, ces « *lieux transactionnels* » mettraient en cohérence les démarches menées à l'échelle du grand territoire et les initiatives locales.

Autrement dit « *territoire circonscrit où convergent ambition d'aménagement, financement public-privé et procédures opérationnelles, entendus comme vecteurs de développement dans la planification territoriale* », « *il constitue des leviers efficaces pour assurer le passage ou l'assimilation formelle entre les orientations d'aménagement définies à l'échelle du grand territoire et leur concrétisation locale* » (Dugua B., Trotta T., 2012).



En déjouant les interactions hiérarchiques verticales et en articulant temporalités courtes et opérationnelles, cet objet structurant serait le support à privilégier lors de la construction de l'action publique car assumant une conception négociée, collective des politiques aménagistes contemporaines?

Recoupant les préférences à l'origine du consensus, les objectifs à atteindre sont construits dans des structures de négociations préétablies.

La mobilisation des ressources est réalisée par un agrégat d'acteurs à la capacité d'action, aux ressources variées tant institutionnelles qu'informelles, non hiérarchiques, financières et intellectuelles. Les qualités d'expertise, d'interprétation, de traduction côtoient celles de l'organisation des dispositifs d'action, de la construction de coopérations. Se greffent celles relatives à la conviction, au consentement.

2.1.3. Les « *mythes agissants* » (Gaudin J.P., 1999). Les limites de la contractualisation territoriale.

Aux qualités pléthoriques (capacité de régulation, méthodologique, de gouvernance, d'orientation stratégique, de territorialisation, encourageant l'égalité des positions et à l'effet levier) à la résonance « *rhétorique sur l'imaginaire politique* » (Gaudin J.P., 1999), la contractualisation ne peut prétendre au changement radical. Tant en matière de politique publique que comme outil à une maîtrise d'ouvrage inter-territoriale.

Elle reste cantonnée au rôle de « *descripteur de situations fragmentées* » (Gaudin J.P., 1999).

Au déterminisme économique et individualiste prégnant, réminiscence de certains « *régimes urbains* » (Clarence S., 1989), le contrat serait « *une opportunité, un mariage blanc permettant à chaque contractant d'obtenir des financements supplémentaires à la réalisation de ses propres projets locaux et logiques individuelles* » (Brunhes B., 2002).

Il serait alors réduit au rôle de guichet ou d'affichage-vitrine.

A la régulation pré-définie via des cadres réglementaires et institutionnels édictés par un acteur au leadership polarisant et se saisissant d'une dotation inégale des acteurs en « *capitaux* » (Bourdieu P.), le cercle des invités au débat se verrait sélectif. Le contrat participerait à la renaissance des féodalités.

Alors que « *La négociation ne repose(ra)it plus sur l'appartenance institutionnelle de partenaires mais configure des réseaux issus de transactions entre acteurs* », elle même s'appuie sur la nécessaire « *capacité à aimer ces flux contemporains ancrés dans des dispositifs relationnels entrecroisant différentes appartenances militantes* » (Boutet A., Fouchier V., 2003).

La désignation annoncée de « *chefs de file* » (acte III de la décentralisation), instances intermédiaires face au risque d'« *intercession territoriale* » (Behar D., 2013.), s'avère une preuve probante du brouillage institutionnel qu'alimente le contrat, plus que le maintien d'une figure rassurante dans une autorité unique.

La hiérarchisation des légitimités, des ressources et des expertises concourraient à contrebalancer une forme horizontale du jeu d'acteurs régi par des rapports de forces.

Si l'inter territorialité s'épanche dans une gouvernance en réseau, la contractualisation ne pourrait prétendre à être son pendant opérationnel car cantonnée à être un « *référént de l'intervention publique classique, une reproduction des logiques institutionnelles* ».

Pour J.P. Gaudin, elle est un « *apprentissage institutionnel imposant aux participants la coproduction d'objectifs, d'intérêts communs les rendant alors solidaires vis-à-vis de leurs logiques organisationnelles respectives* ».

Telle une adaptation de la norme aux circonstances, qui ne concerne qu'une part minoritaire des dépenses budgétaires territoriales, de l'ordre de 20% selon M. Vanier.

La définition dite d'orientation « *stratégique* » serait en réalité un « *minimum commun* », fruit de l'ajustement des volontés diverses et de l'obligation du compromis, de la neutralité de la communauté d'intérêts amputée par la difficulté d'une réflexion spatiale préalable et prospective, pourtant terreau d'une gouvernance multi-échelles.

L'absence de participation citoyenne, la difficulté de suivi par les décideurs de ces procédures prises dans les arcanes obscurs des calendriers financiers et des montages juridiques évolutifs, rendent opaques la prise de décision.

La démarche pâtie d'un déficit de légitimation politique « *comme si l'engagement entre territoires devait rester subordonné aux raisons territoriales où s'expriment les véritables obligations politiques et institutionnelles* » (Vanier M., 2008).

2.2. Les freins à l'émergence d'une gouvernance inter-territoriale, l'hyper territorialité.

2.2.1. Du mythe de l'autonomie à celui de la légitimité territoriale.

Si la décentralisation a permis le relatif avènement du local en tant que collectivité territoriale accomplie et l'essor d'une collaboration entre collectivités de même niveau autour de la compétence partagée et de projets de territoire, elle a aussi contribué au renforcement d'une revendication, d'une légitimité territoriale.

En réinterprétant les principes de « *libre administration* » et d'« *autonomie financière* », elle a stimulé les comportements de repli sur soi, la fragmentation des systèmes d'acteurs, le regain d'intérêt pour la « *frontière* ». Elle a réactivé les discours d'autonomie invoquant la légitimité politique et la responsabilité budgétaire, fiscale.

L'autonomisation réside pourtant mystique du fait de l'entremêlement des ingénieries réglementaires et des moyens mis en œuvre dans le champ de l'action publique.

Ce sursaut localiste, empreint par l'apparat du pouvoir central, contraint le déploiement de relations horizontales entre les territoires ouverts. Il biaise la structuration d'une « *capacité politique* », d'une « *régulation publique ne se limitant pas au contrôle des positions institutionnelles mais intégrant la stabilisation de formes de coordination entre acteurs publics, privés, institutionnels et non institutionnels* » (Dormois R., 2006).

Ces biais conduisent J.P. Gaudin à nuancer le rôle du «*gouvernement de la ville par contrat*» dans la transformation du rapport politique entre les territoires, plutôt limité à la stricte neutralisation des concurrences politiques et organisationnelles.

« *Trouvaille d'un système territorial décentralisé qui rencontre désormais la complexité du multi-niveaux mais qui n'a pas changé le fondement de la territorialité politique* », enlisée dans la hiérarchisation des normes et la prévisibilité rassurante de la règle universelle de l'Etat de droit, le contrat ne serait que la béquille à la construction d'une politique inter-territoriale.

Il serait moins l'amorce de l'inter territorialité que «*l'homéopathie maintenant tant bien que mal Le système des pseudo souverainetés territoriales locales*» (Vanier M., 2008).

2.2.2. Entre subsidiarité et pertinence d'une gouvernance « *glocale* ».

La prégnance de la politique publique de l' « *échelle pertinente* » désignant par une subsidiarité descendante ou ascendante, un niveau territorial plus à même de répondre à l'attente collective, contraint la généralisation de ce qui fait progressivement consensus à savoir « *La pertinence d'une politique organisée conjointement à plusieurs échelles selon les moyens, Les rôles, La complémentarité des pouvoirs* » (Vanier M., 2008).

Apogée des années 1990 durant lequel l'Etat se met à porter les doctrines de la pertinence et de la cohérence dans l'aménagement décentralisé et dans l'aire urbaine centrée sur son agglomération, le principe d'optimum dimensionnel se prolonge.

Il gêne l'articulation des politiques publiques dans un monde décloisonné.

Professant qu'un moyen d'action, une compétence, un pouvoir doivent être sollicités et engagés au plus près du problème ou de l'enjeu qui les justifient, il enseigne le principe du « *bon sens près de chez vous* » (Vanier M., 2008). Un cloisonnement devenu antagoniste à la formule du penser-agir local-global et à la politique des échelles que la subsidiarité avait pourtant mise en lumière.

Le fil conducteur de la « *taille critique* » (Offner J.M., 2008) est en réalité désuet du fait de l'impossibilité de concourir à la fois à la cohérence intersectorielle et à la pertinence territoriale. Comment concilier une institution gérant plusieurs compétences et l'adaptation nécessaire à l'échelle de chaque service ?

« *Dans un monde complexe et ouvert, il n'existe pas d'échelle pertinente et encore moins de territoires pertinents, seulement des politiques dont la pertinence est dans la capacité à combiner les échelles et mobiliser tous les territoires ensemble* ». (Vanier M., 2008).

2.2.3. Compétitivité et différenciation territoriale : de la sur-détermination des logiques institutionnelles et la persistance des intérêts territoriaux.

La mondialisation, comme « *principe de mise en concurrence des territoires par démantèlement des systèmes de concurrence protégée* » (Carroué L., 2002), entretient l'idéal d'une concurrence où les territoires feraient valoir leurs avantages comparatifs, leurs ressources et leur adaptabilité dans le capitalisme mondialisé.

Au regard des bénéfiques de la différenciation territoriale, il ne resterait qu'à lever les obstacles éthique, politique et technique.

L'interpénétration de l'économique dans le politique inscrit dans l'imaginaire social l'idée selon laquelle l'entrée d'une communauté d'acteurs dans la compétition propulse le territoire au rang de collectivité décentralisée grâce à sa politique de captation des investissements. Le territoire se trouve flatté car il en va de la valorisation endogène de ses ressources territoriales. Or ces diktats de la compétitivité, de la mise en concurrence entre les territoires, politiques et donc économiques en tant que « *places* », tendent à nier la dimension réticulaire de la différenciation territoriale.

Une approche systémique concéderait pourtant un gain d'efficacité du système économique métropolitain du fait de l'optimisation de son fonctionnement pour la compétition des places, la construction d'avantages comparatifs dans les lieux. Pourtant, l'exclusion de « *L'économie des Liens de la sphère politique* » (Veltz P., 2004), le « *sur-régime du local* » (Vanier M., 2008) priment.

« *Les élus tirent leur légitimité de leur ancrage local et non de la qualité des interactions qu'ils savent entretenir avec leurs partenaires politiques. Cette situation incite à la multiplication d'actions isolées, de faible envergure. Portées localement, elles s'inscrivent dans une affirmation d'identité ou d'originalité locales et dans une concurrence intra métropolitaine* » (Gilli F., Offner J.M., 2008).

3. VERS LA TENTATION DU LEADERSHIP ET LA DÉRIVE DE L'INTÉGRATION TERRITORIALE. LA LOI DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE ET D'AFFIRMATION DES MÉTROPOLES (MAPAM)

3.1. Les principes d'une réforme gargantuesque pour parer au « *sur-régime des territoires* » (Vanier M., 2008).

3.1.1. La faute à la décentralisation ?

Le médiatique mille-feuilles institutionnel, c'est-à-dire le surpeuplement, « *l'entremêlement des ingénieries réglementaires et des moyens mis en œuvre* » est pour certains «*l'expression débridée et confuse d'une coopération territoriale, de la promotion d'une nouvelle pseudo souveraineté territoriale*» (Vanier M., 2008).

La décentralisation, dans son format d'application y est annoncée comme l'un des motifs explicatifs, un argument sur lequel s'adosse la loi MAPAM.

La spécialisation de l'action, des politiques publiques selon les échelles territoriales, la relation de dépendance financière des collectivités territoriales auprès de l'Etat ont conduit à la sur-territorialité.

La recomposition territoriale, au nom de la réponse à des phénomènes transterritoriaux, illustrée dans la démultiplication des intercommunalités aux périmètres toujours plus extensibles et aux frontières toujours plus durcies, a alimenté ce phénomène de gonflement.

Ce constat du sur-investissement territorial a remis en lumière la réforme des métropoles, s'inscrivant plus largement dans celle des institutions territoriales déjà à l'œuvre depuis 2010. La réforme des collectivités territoriales sous N. Sarkozy était déjà largement influencée par les archétypes de la « *gouvernance métropolitaine* » (londonienne, amsterdamienne et madrilène).

Annihilée par l'urgence, « *Les convergences qui ont construit cette proposition font fi des situations géopolitiques des uns et des autres et relèvent d'une exclusive logique politique. Face au procès de l'immobilisme gouvernemental, il a fallu faire la preuve du volontarisme de la majorité présidentielle, en arbitrant pour le scénario à première vue le plus simple et le plus radical* » (Behar D., 2013).

Dans le cadre des dispositions relatives à l'agglomération parisienne, les pistes de remodelage se sont succédées.

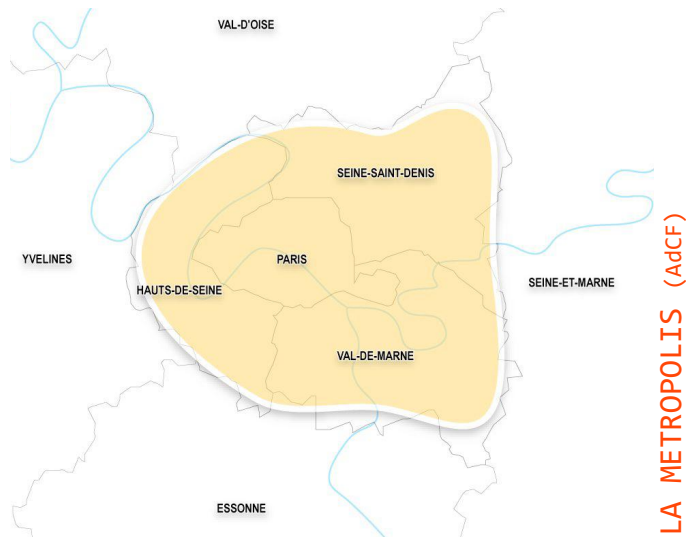
Cette inventivité débridée à l'égard du dessein institutionnel de la métropole reflète l'histoire du développement territorial et de la gestion politique d'une agglomération vieille de plus d'un siècle.

L'une des dernières en date fut celle proposée par Ph. Dallier, maire des Pavillons-sous-bois et sénateur de la Seine Saint Denis depuis 2004. Prônant la fusion du département de Paris avec ceux dits de la première couronne (Seine Saint Denis, Hauts de Seine, Val de Marne) au profit du département du Grand Paris, elle a largement infléchi le choix du Ministère de la Décentralisation, de la Réforme de l'Etat et de la Fonction Publique.

Cette métropole pour certains « *haussmannienne* », dotée de compétences limitées au logement, au développement économique, à la sécurité, au social, au transport, lui emprunte le scénario de la fusion qui sera finalement soutenu par le « *putsch des députés* » (Braouezec P., 2013) en Juillet 2013.

Le canevas retenu s'affranchit de la figure des rhizomes, louée par les agences d'urbanisme et d'aménagement (IAUIDF, APUR), de la polytopie soutenue par les associations ou encore des principes du livre Blanc de Paris Métropole (renommé « projet Braouezec »).

Il lui préfère une autorité métropolitaine forte (en référence à celle de Tokyo ou de Madrid), détachée du système de pilotage par une institution métropolitaine (Londres, Lisbonne, Stuttgart), qui promeut la prépondérance de la ville-centre (à l'image de Rome).



Cette modélisation face à la complexité métropolitaine répond à de strictes préoccupations rationalistes, faisant l'objet d'un débat houleux.

A l'image des réformes territoriales atrophiées qui se sont relayées, celle de l'affirmation métropolitaine est nourrie par « *l'illusion de position* » (Bourdieu P., 2012) fondée dans la croyance de solutions génériques, applicables à l'ensemble des territoires.

Elle reprend l'idée selon laquelle la coopération s'accomplit d'après le seul angle des fonctions spécifiques et considère que les pratiques découlent des règles de droit.

Le rôle spécifique des politiques dans le maintien de l'ordre local y est nié tout comme celui de la commune, justificatrice de périmètre et baromètre des évolutions.

Le « *territoire pertinent* » correspondrait alors au plus « *petit espace au sein duquel les différentes fonctions d'une société (économique, sociologique, politique, géographique, historique) peuvent faire système* » (Levy J., 2006). D'où l'intérêt de ces grandes institutions métropolitaines attrape-tout, intégrées.

3.1.2. Un nouveau périmètre d'action publique territoriale et le regain de la frontière : vers une modernisation du département de la Seine ?

Au 1er Janvier 2016, la « *Métropole du Grand Paris* », renommée par les plus critiques le « *Grand Paris Métropole* », regroupera cent vingt-quatre communes de « l'aire urbaine » sous la forme d'un Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et au statut particulier. Il se substituera aux dix-neuf intercommunalités de projet existantes et aux trois départements de première couronne à l'horizon 2020.

A posteriori, d'autres communes, situées dans les départements de seconde couronne mais appartenant à des EPCI dont le siège est situé en première couronne, pourront adhérer à cette communauté urbaine sui generis. Ce, après délibération favorable de leurs conseils municipaux.

Près de quarante-trois communes limitrophes seront alors susceptibles de venir étendre le périmètre comprenant à l'initial 6.7 millions d'habitants soit plus de la moitié de la région Ile de France.

Le prélude d'un organe unique à la tête d'une métropole réduite, dans son gouvernement, à la ville-centre fortifiée du XIXème siècle et à la permanence de l'organisation aréolaire est dessiné.

Pourtant, la première couronne est d'ores et déjà animée et structurée par la coopération intercommunale puisqu'au 1er Janvier 2013, dix-neuf des EPCI comprenaient au moins une commune située en petite couronne, réunissant quatre-vingt-une des cent vingt-trois communes de petite couronne et trois communes de l'Essonne.

Trois millions d'habitants étaient concernés par l'intercommunalité de projet.

Sursaut de considération du tissu intercommunal et des intérêts locaux, les « *Territoires* », dessinés par le Préfet de Région, sont promus comme une « *administration locale* ».

Erigés à partir d'un périmètre continu et sans enclave, devant regrouper à minima trois cent mille habitants, ils reprendront les contours à partir de la fusion ou de l'extension des périmètres des EPCI existants et de l'existence, ou non, des Contrats de Développement Territorial.

3.1.3. Compétences métropolitaines et définition de l'«intérêt métropolitain».

Catalogue de compétences qui ferait rougir toute intercommunalité, cette super communauté urbaine est pourvue, en matière de développement économique de :

- l'aménagement et de la gestion de zones d'activités, d'équipements,
- la conduite d'actions susceptibles de renforcer son attractivité,
- la participation à la préparation de candidatures aux grands événements internationaux culturels, artistiques ou sportifs.

Lui est délégué dans le champ de la politique de la ville :

- l'élaboration des contrats locaux de développement urbain, de développement local et d'insertion, du dispositif métropolitain de prévention de la délinquance.

La Métropole sera en charge de :

- la lutte contre la pollution de l'air et les nuisances sonores,
- soutien aux actions de maîtrise de la demande énergétique,
- la gestion des milieux aquatiques et de la prévention de la lutte contre les inondations.

Elle aura, en matière de logement et d'habitat:

- la conduite de la politique d'aides financières au logement social et auprès des personnes défavorisées,
- l'aménagement des aires d'accueil destinées aux gens du voyage,
- la lutte pour la résorption de l'habitat insalubre et la réhabilitation du bâti.

Par la voie du conventionnement avec les prérogatives d'Etat, la Métropole sera garant du droit au logement opposable, de la gestion des attributions des aides au parc locatif social et au parc privé, du contingent préfectoral, de l'hébergement, de la mise en œuvre de procédures de réquisition.

A l'échelle des territoires, seront administrés des offices publics communaux et intercommunaux de l'habitat.

Cette métropole boulimique vient piocher dans les compétences à la fois régionales, départementales, communales et anticipe la disparition affichée des départements de première couronne d'ici 2020.

L'« intérêt métropolitain », s'il est stratégique, n'émane pas d'un projet politique.

L'exercice de la Métropole est conditionné au regard des politiques régionales, à travers son schéma directeur et ceux plus sectoriels (Schéma Régional de Cohérence Ecologique, Schéma Régional du Développement Economique et de l'Insertion). Il résulte de plus d'une ligne de partage entre intercommunalités existantes et communes.

Ce projet résiduel induit l'émergence de compétences «orphelines», exercées par les EPCI actuels, mais demain non métropolitaines (cas de la lecture publique à Plaine Commune). Triées au bon couloir de la Métropole, elles pourront deux ans après la création de la MGP être rétrocéder aux communes tout comme être maintenues au nom de l'égalité des territoires.

L'opacité du dit « intérêt métropolitain » interroge l'extension des compétences métropolitaines ainsi que l'effectivité de l'objectif de simplification de l'action publique. Quid de l'optique rationaliste au regard de la (re)mutualisation possible par les communes en recourant aux formes initiales de coopération territoriale (Syndicats intercommunaux à Vocation Unique ou Multiple) ?

3.1.4. Absence de personnalité juridique des Territoires et péréquation financière déstabilisée : vers la dissolution de l'intercommunalité de projet.

Le principe de fonctionnement est régi par une logique de concentration du pouvoir et de la décision politique à travers le Conseil de la Métropole. Pour répondre au plus proche des populations, celui-ci déconcentre son action par la création d'un objet juridique ex nihilo, le Conseil de Territoire.

Organe délibératif du Grand Paris votant les grandes orientations valant décisions de la Métropole, le Conseil de Métropole est composé d'un conseiller par commune et d'un conseiller métropolitain supplémentaire par commune et par tranche complète de 25 000 habitants, désignés par chaque commune membre de la Métropole.

Siégeront donc trois cent trente-sept conseillers métropolitains dont 26% constitués par la Ville de Paris.

6.5% de l'effectif plénier seront accordés aux conseillers de Plaine Commune.

A l'horizon 2020, une partie des conseillers métropolitains sera élue au suffrage universel direct, à la suite d'une loi encore hypothétique.

Seule instance de relative crédit auprès des communes car se réunissant une fois par an afin de formuler des avis et recommandations, l'assemblée des Maires de la Métropole, est l'organe consultatif.

S'adjoit le Conseil de Développement, organe consultatif à l'occasion, composé des partenaires économiques, sociaux et culturels de la Métropole.

S'inspirant à leur guise des périmètres des intercommunalités de projet existantes, les Conseils de Territoire, en n'étant ni doté d'une personnalité juridique, ni d'une autonomie fiscale (modalités du brulant article 12), constituent un strict niveau territorial d'organisation de la Métropole plus que l'institutionnalisation de territoires de projet.

Selon ce dessein, quarante-quatre sièges seraient alors dédiés à Plaine Commune dont seuls deux à Villetaneuse, commune à l'une des plus petites ampleurs démographiques de la communauté d'agglomération.

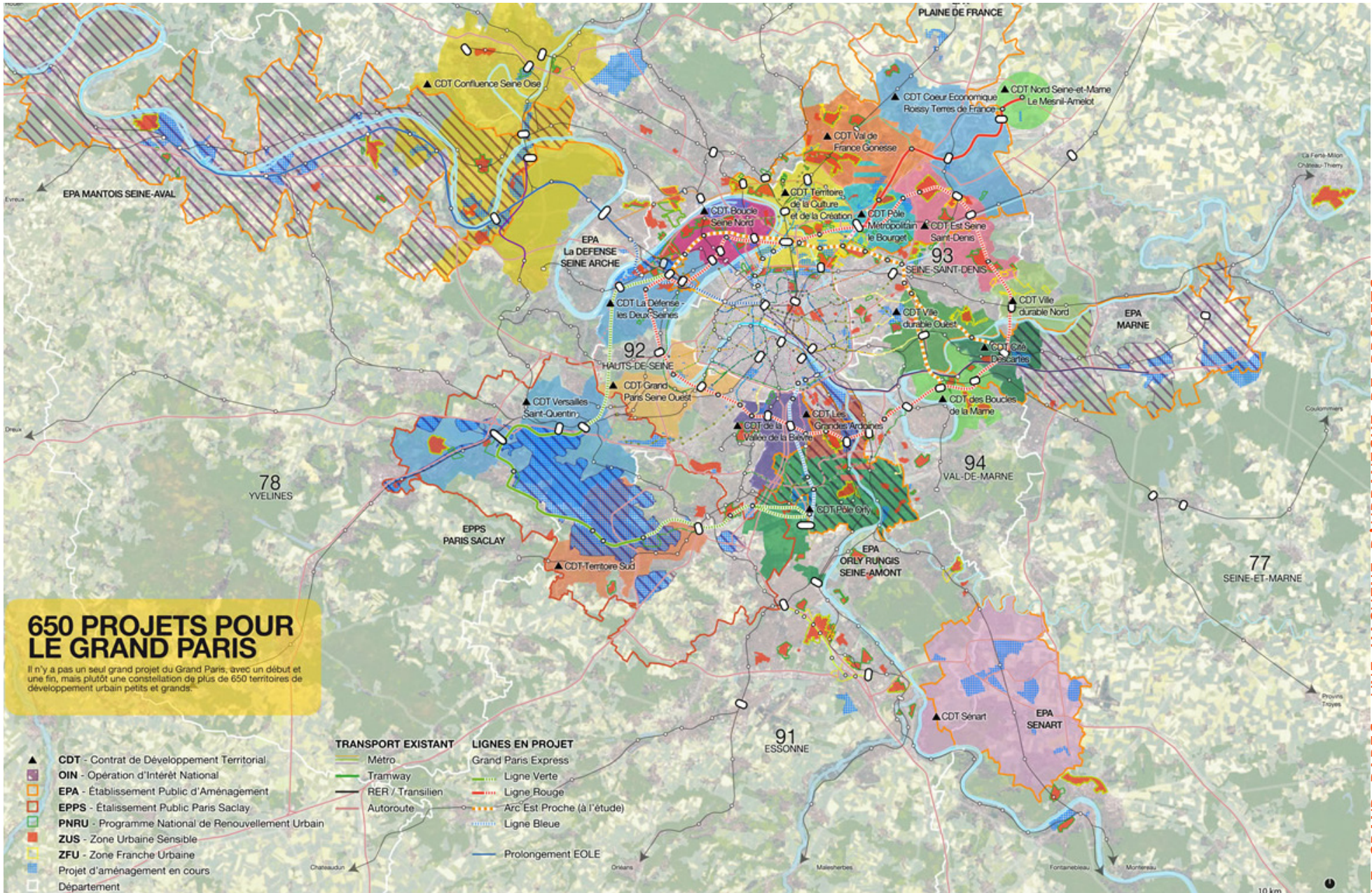
Cette représentativité se laisse discuter, notamment au regard du focal du seuil démographique qui interroge aussi sur l'objectif d'achèvement de la couverture intercommunale ou du moins de la carte des Territoires.

Alors que quarante-deux communes du périmètre de la future métropole n'appartiennent à aucun EPCI, trois communautés de communes et treize communautés d'agglomération n'atteignent pas les 300 000 habitants.

L'hégémonie démographique entretient l'enfermement parisien, Paris, qui de par ses 1.5 millions d'habitants, constituerait un Territoire en soi.

Le statut du Territoire, du fait de l'absence de personnalité juridique, de consistance technique et de ressources fiscales, contraint l'autonomie de gestion et perpétue l'absence d'équité territoriale.

Quelle sera l'adéquation entre les dynamiques socio-territoriales d'un Territoire et le statut, ou non, d' « *état spécial de territoire* » qui lui sera alloué ?



LE GRAND PARIS, UNE MACHINE D'URBANISME DE PROJETS
 (Atelier International du Grand Paris)

3.2. Alternatives et structuration de contre-pouvoirs face au risque de l'« intégration territoriale ».

3.2.1. Le jour de gloire de la Marguerite.

Le choix de la simplification radicale de l'édifice institutionnel, ramassé sur quatre départements centraux au sein d'un acteur unique chargé de définir la stratégie et le portage de projets de droit commun d'envergure, rappelle « *Les départements de La Seine d'avant 1968* » (Badré V., 2013). Une politique politicienne à l'époque où la maille territoriale universelle, était de mise au détriment de la politique publique.

Plus qu'un projet de territoire écrit par les logiques territoriales, la loi MAPAM servirait un projet de gestion rationalisée autour de l'espace public, de la propreté, de la politique de la ville.

D'un revers, elle écarte la piste d'une institutionnalisation à la carte dont le cadre serait fixé localement ainsi que la pertinence des rôles politiques spécifiques dans le maintien de l'ordre local.

En préférant le « *périmètre* », « *antinomique à la ville* » (Escallier R., 2002), la frontière entre la zone dense et les territoires « *périphériques* » s'accroît. Pourtant ouverts sur le monde, la plus forte production de logements, l'implantation des aéroports et les ressources naturelles demeurent en seconde couronne. Ce choix demeure paradoxal quant on se remémore la drague opérée envers ces territoires lors des découpages à l'origine des Contrats de Développement Territorial. Amnésique, la loi MAPAM, telle qu'elle a été promulguée, déconsidère le fonctionnement réel de la métropole.

En tant qu'organisme urbain dynamique, sa gestion doit osciller entre « *la diversité des composantes et le besoin de cohérence de l'organisation sociale et territoriale, entre l'identité collective et celles infra citadines, entre l'ouverture aux réseaux et le contrôle des flux, entre l'effervescence et l'ordre* » (Escallier R., 2002).

Par le durcissement de la frontière entre première et seconde couronne, qui serait alors deux organisations territoriales distinctes, la Métropole marque la limite de sa souveraineté et de ses compétences territoriales.

L'absence de co-construction citoyenne, l'élection du Conseil et de la présidence métropolitaine centrée sur le couple Ville de Paris-Etat révèlent la négation de l'enjeu démocratique et le risque de marginalisation des collectivités potentiellement réunies au sein de syndicats. Syndicats qui se surajoutent au dispositif de gouvernance actuel.

Le modèle métropolitain tel qu'il est institutionnalisé s'avère être « *La mise en forme sur le plan politique de l'obsession économique des élites et des technostructures, de la métropole comme vitrine heureuse de la mondialisation accaparant 60% du Produit Intérieur Brut et 40% de la population nationale. Cette croyance ne fait pourtant plus société face à la tertiarisation actuelle : les ouvriers et employés ont laissé place aux cadres et populations immigrées* » (Gilli F., 2008).

Cette priorisation territoriale est stimulée par la seule cible du « *stratégique parisien* » et de l'excellence économique, dans l'impasse sur la gouvernance multi-niveaux et la disparation de fait et de droit des territoires actoriels.

Au-delà du cadre d'affrontements politiques classiques, les personnalités de la scène francilienne s'attellent à contrecarrer une réforme territoriale édictée par le haut.

En partant du postulat que la métropole est un entrelacs de territoires complexes aux marges floues, aux espaces égrenés le long de grands couloirs, dans des contextes de forte attractivité, l'argument de l'emboîtement mécanique entre les projets constitutifs du projet de territoire global devient fantasme.

« *L'institutionnalisation de l'inter territorialité ne peut être décrétée* » (Vanier M., 2008) : la connexité territoriale, la diversité des interdépendances concurrencent la contiguïté.

La mutation de la notion de proximité participe à l'implosion du couple centre-périphérie ainsi qu'à la déconnexion de la corrélation exclusion sociale - inscription spatiale.

Ces empirismes conduisent les partisans du « *choix public* » (Jouve B., 2009) à défendre le scénario métaphorique et historique de la « *Marguerite* » (Braouezec P., 2010) aujourd'hui retravaillé dans celui du « *polycentrisme hiérarchisé* ».

Ce scénario permettrait de « *dépasser l'impossibilité de la concordance territoriale entre les démarches de redistribution et de la solidarité territoriale, de persister dans la contractualisation inter-institution, la territorialisation des politiques publiques* » (Behar D., 2013).

La métropole coopérative couvrant l'ensemble de l'agglomération (unité urbaine), assise sur un ensemble de communautés d'agglomération fortes et Paris, cœur de la fleur, a longtemps fait consensus. Elle a largement inspiré le projet de loi mis en débat au Sénat.

En valorisant l'existant, tout en soulignant la nécessité de poursuivre la couverture intercommunale en proche couronne et de coordonner l'action de ces EPCI dans une instance nouvelle, le Grand Paris confédéré s'appuie sur des dispositifs de coopération. Cette option ascendante valorise et renforce les partisans mobilisés pour bâtir des intercommunalités de projet, en particulier lors de l'élaboration des CDT-ossatures du projet commun.

Alors que la carte de l'intercommunalité renforcée permettant l'émergence d'acteurs politiques à la vraie responsabilité territoriale et à la légitimité démocratique demeure pertinente, car en nombre assez réduit pour atteindre visibilité politique et éviter l'oligarchie, la crainte du renforcement des séparatistes locaux reste à craindre.

Cette « *balkanisation* » (Gilli F., 2008) aurait déjà lieu sur la scène institutionnelle de province : une agglomération centrale, plus ou moins intégrée, polariserait des intercommunalités périurbaines communautaristes.

« *Ouvrant sur un polycentrisme intercommunal, ce scénario reste au milieu du gué : sauf à supposer que le pistil de la fleur, Paris, soit mécaniquement l'élément intégrateur exclusif de la métropole, personne (sinon la Région) ne vient écrire la partition métropolitaine. Il faut donc passer de la structuration infra-régionale à la logique métropolitaine* ». (Gilli F., Offner J.M., 2008)

D'un point de vue fonctionnel, l'arbitrage entre les stratégies urbaines concurrentes des pétales n'est pour certains pas éclairé. Il est de plus saupoudré par le postulat politique selon lequel le parti communiste s'avère être le meilleur défenseur des classes populaires.

3.2.2. Le Grand Paris, géopolitique d'une ville nationale.

Si Ph. Subra évoquait « *Le Grand Paris, géopolitique d'une ville mondiale* » (2010), le débat sur les modalités de la gouvernance métropolitaine, s'il est tant brûlant et médiatique, est entretenu par des représentations politiques antagonistes historiques. Symptomatiques des affaires publiques locales, qui plus est d'abord nationales.

Au-delà des enjeux démocratiques que soulève ce contre-courant du « *choix public* », cette loi adossée sur « *Le principe d'affirmation de la métropole parisienne* » fidélise la méfiance et le discours de la « *puissance impérialiste, dominante de Paris sur la Banlieue méprisée, utilisée pour implanter des équipements indispensables à la ville mais relégués de son sol* » (Gilli F., 2008).

Le métropolitain ne peut oublier les cimetières « *parisiens* » implantés à Saint-Ouen, les aéroports, ports et gares de triage en aval des grandes gares parisiennes à Saint-Denis ou encore les dépôts de bus et de camions poubelles d'Aubervilliers.

Cette métropole du Grand Paris, telle qu'elle a été votée en décembre 2013, est la cristallisation de la perte du contrôle politique du territoire, essentiel à la survie du système de « *banlieue rouge* ».

Mis en place dans les années 1930, « *ce territoire particulier d'une partie de la banlieue parisienne avec son paysage, son organisation spatiale, sa sociologie et sa culture spécifiques et son système géopolitique local, se distingue du communisme municipal ou du socialisme municipal social-démocrate des banlieues des autres grandes villes européennes* » (Subra P., 2010).

Basé sur le dispositif de la conquête et du contrôle du pouvoir municipal, elle lui permet d'acquérir une légitimité politique et des capacités d'action.

Ce système géopolitique local ou de contrôle politique du territoire au plan local repose sur « *les leviers du militantisme, de cadres et d'élus, d'une contre société protectrice, d'une vitrine politique et d'une base logistique* » (Subra P., 2010).

Grappillé depuis trente ans par les forces politiques concurrentes (entre 1989 et 2008, la part de la population francilienne sous l'autorité d'un maire communiste a été divisée par deux) et la menace abstentionniste, cette banlieue rouge tient à faire demeurer la résonance de sa voix sur la scène politique.

Cet écho passe par le contrôle des politiques d'aménagement municipales et intercommunales qui conditionnent les caractéristiques sociologiques de sa population électorale.

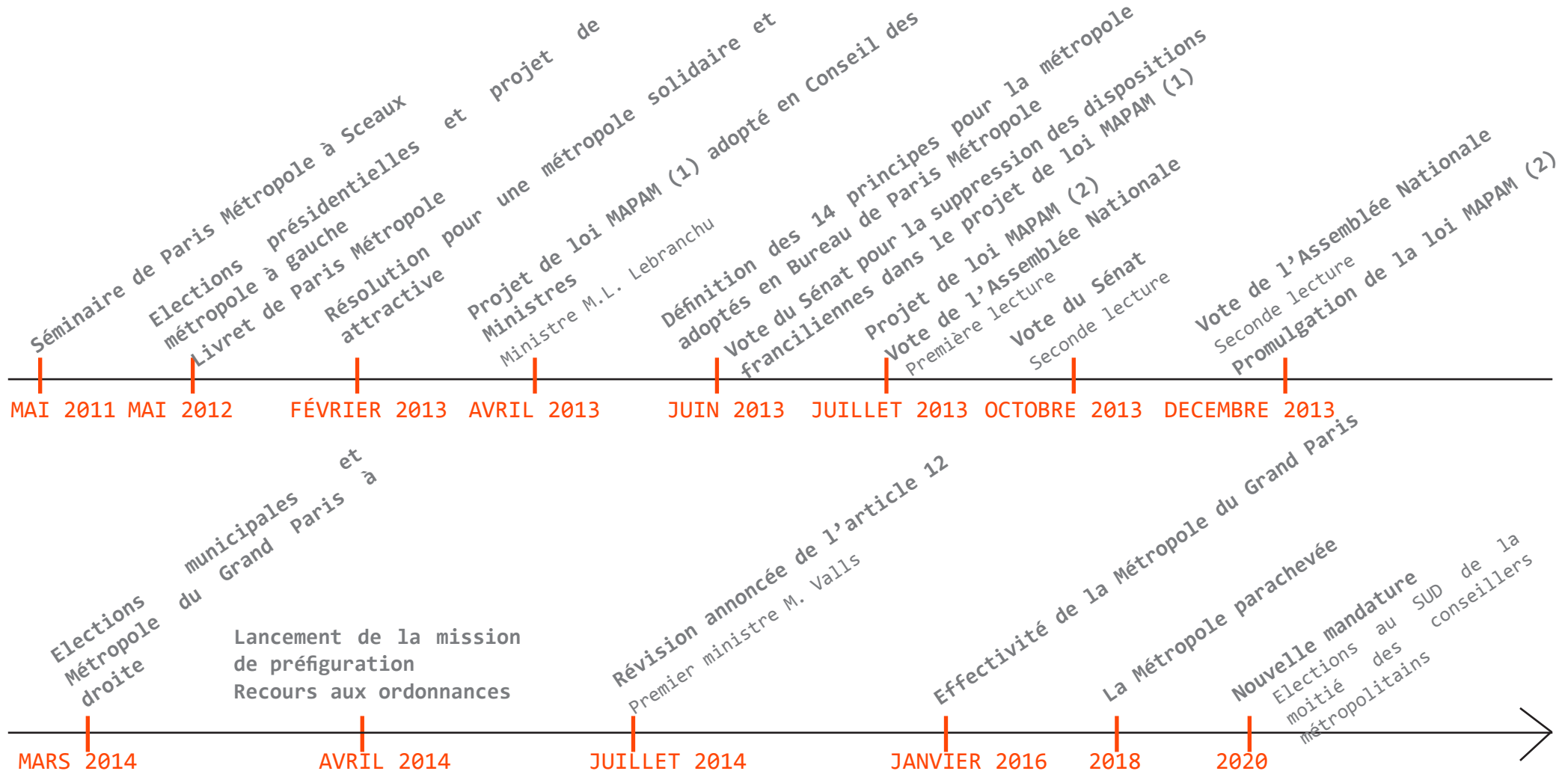
L'affirmation de la métropole francilienne, serait donc le sujet des politiciens?

On comprend la force d'attraction politique et la stratégie d'alignement d'autres acteurs métropolitains qu'occasionne la figure du polycentrisme fleuri. Du fait que tout territoire serait éligible à la centralité, car constitutif du fait métropolitain, la marguerite s'épanouie comme référentiel du Grand Paris.

Enfin, les élections municipales de mars dernier ayant acté le virement du Grand Paris, légiféré initialement par les socialistes, aux mains de la Droite ont alors incité l'actuel Premier Ministre M. Valls, à relire les tenants juridiques de l'article 12.

Il est désormais vital de parer au cadeau d'une métropole-capitale offert au camp adverse.

Par la récupération politique, la piste de la reconnaissance juridique des Territoires en tant qu'EPCI ne serait alors plus un mirage mais quid de leur dotation fiscale ...



GENESE LEGISLATIVE DE LA LOI DE MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE ET D'AFFIRMATION DE LA METROPOLE

« *Un conte de deux villes* » (Estèbe P., 2008) ou la théorie des gouvernements urbains locaux.

GOUVERNEMENT INTÉGRÉ ET CHOIX POLITIQUE (Wood)

- Constat de la fragmentation institutionnelle et dénonciation de l'omnipotence des municipalités et des districts spéciaux
- Principe de l'**optimum territorial** régit la mise en œuvre d'un gouvernement assis sur une **aire large contenant l'ensemble des mobilités**, notamment pendulaires.
- L'échelle métropolitaine est l'échelle de l'**agrégation des espaces productifs et résidentiels**. Elle correspond à l'échelle de structuration d'une communauté politique.
- Le gouvernement est une machine destinée à **neutraliser les effets politiques de la mobilité, la contrainte spatiale et les effets négatifs de la concurrence entre collectivités** via le fédéralisme fiscal (redistribution de la ressource) et politique.
- Référence à l'**intérêt général** comme étant différent de l'addition des intérêts individuels.
- La démocratie exulte sous sa forme **représentative**, calquée sur le format national. La **délibération** permet la **confrontation** entre les individus et les groupes sociaux aux intérêts divergents mais liées par des valeurs et des solidarités (compromis).
- **Consultation** comme outil de fabrication de l'accord sur le bien commun territorial.

GOUVERNEMENT FRAGMENTÉ ET CHOIX PUBLIC (Ostrom, Warren)

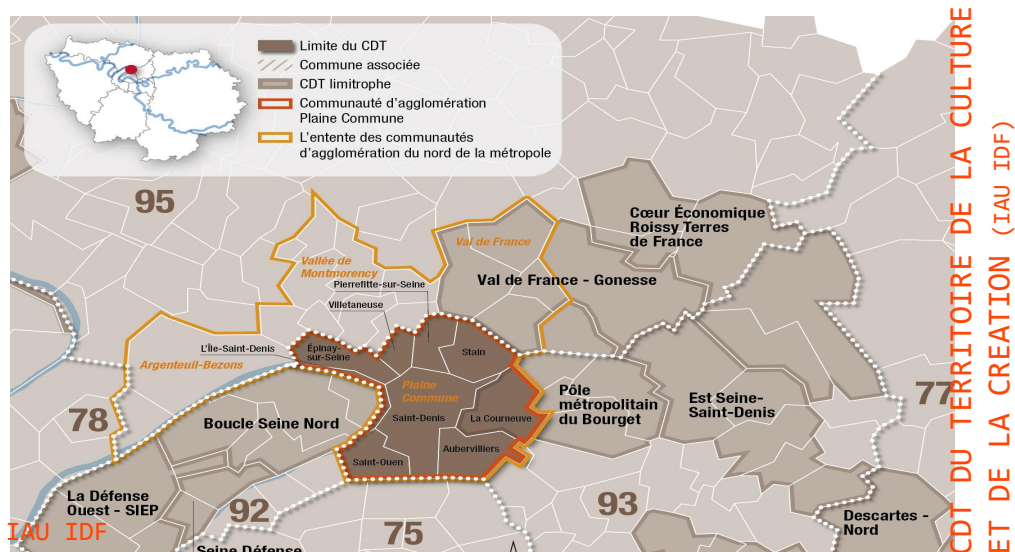
- Constat d'un système institutionnel polycentrique ou économie locale complexe, garant des choix de localisation
- Principe de la **subsidiarité** régit la mise en œuvre d'un gouvernement assis sur la **multiplication de juridictions de base** (communes, intercommunalités).
- L'échelle métropolitaine correspond à la **confrontation entre la diversité de l'offre et la mobilité** des personnes, des entreprises sur le marché (fonctionnement débordant des juridictions).
- Le gouvernement est composé de dispositifs ad hoc fondés sur le volontariat, l'acceptabilité du partage de la production des biens publics (allocation de la ressource). Il est chargé d'**homogénéiser les « préférences sociales »** à travers une prestation standardisée mais spécifique (panier de services).
- Référence à l'**hégémonie de l'individu** sur le collectif.
- La démocratie s'exprime sous sa forme **participative** calquée sur le communautarisme. Elle permet le **face à face** et la ressemblance entre les groupes sociaux, professionnels, culturels, fondés ou mandataires du pouvoir.
- **Défection** et vote des pieds.



La réalité du fonctionnement métropolitain implique donc le renouvellement de la pratique de planification à l'échelle de la métropole dont le portrait a déjà été dressé par A. Meilhac. (2013)

- Ville des conditions intermédiaires au potentiel d'hybridation, entre proximité et lointain, génératrice d'espaces de transition, la planification devrait s'emparer d'une *approche territoriale et politique du jeu d'échelles*.
- *Spatialisée*, oscillant entre *plan et projet* c'est-à-dire entre un instrument prévisionnel global, directif, une charpente stratégique et un projet-programme, objet de la négociation et des partenariats, vecteur du passage à l'opérationnel.
- Non plus hiérarchique entre les institutions publiques et les expertises étatiques, mais *transactionnelle*, l'affaire d'arrangements, la planification métropolitaine contemporaine doit s'épanouir dans la *collaboration* et la *négociation*.

A partir de deux études de cas menées sur le territoire communautaire sur des temps contrastés (élaboration sur quatre ans pour le CDT, un an pour la charte aménagement-transport) et illustratives d'un gouvernement de la métropole par les seules institutions publiques, nous persisterons dans l'appréhension pratique des enjeux que suggère la métropole et interrogerons les louanges de l'outil contractuel dans sa capacité à fédérer.

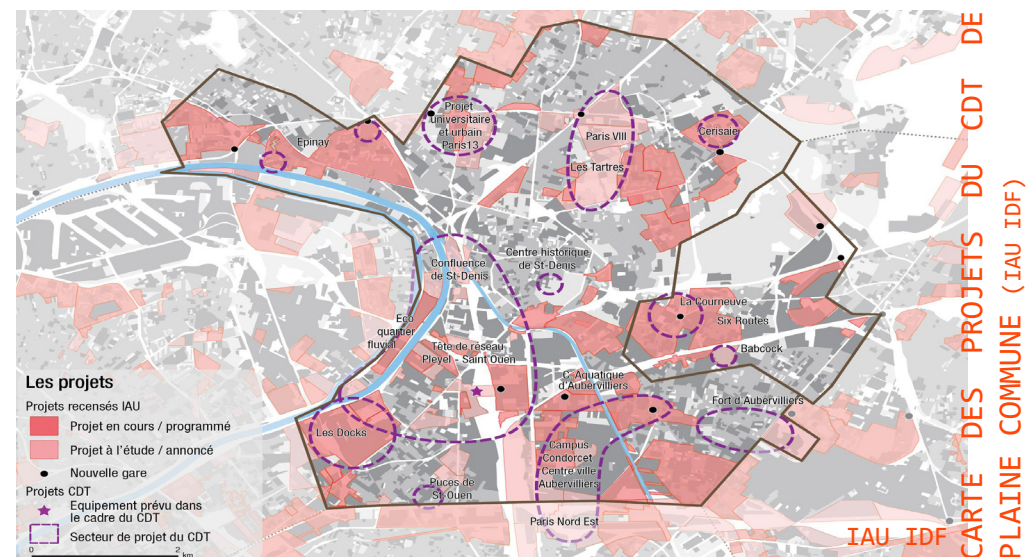


1. LE CONTRAT DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL OU LA POURSUITE DU PARADIGME DE LA CONTRACTUALISATION ETAT - TERRITOIRE DE PROJET DES ANNÉES 2000.

1.1. Un outil de déclinaison de la politique territoriale du Grand Paris, continuité du régime d'exception de l'Etat ?

1.1.1. Du passage en force de l'Etat ...

Le CDT devient le prétexte pour décliner localement les objectifs de la loi du Grand Paris, dont le projet métropolitain séjourne dans la « *corrélation magique* » (Behar D., 2013) de l'arrivée d'une infrastructure de transport reliant un chapelet de clusters économiques spécialisés, incitateurs de développement urbain. I



Initialement, le CDT du « Territoire de la Culture et de la Création » s'est attelé à la mise en œuvre du Nouveau Grand Paris Express (NGPE) et au développement priorisé des « *grands territoires stratégiques de la région* » alors borné au strict secteur du pôle gare Pleyel.

Ce projet d'aménagement se cantonnait à la seule mise en œuvre d'un nouveau réseau de transport ambitieux dans sa technicité et son ampleur, long de près de 140 kilomètres et focalisé sur les trois départements de petite couronne.

La boucle de la banlieue ouest-sud desservira la Défense, Versailles, le plateau de Saclay, Massy et Orly. Elle s'accôle à celle désenclavant le nord et l'est des pôles économiques de la Seine Saint Denis. Les deux boucles sont raccordées à Paris via les prolongements de lignes existantes jusqu'à Pleyel au nord et Orly au sud. Une branche spécifique améliore l'accessibilité de l'aéroport Charles de Gaulle.

Pour le territoire de Plaine Commune, l'Etat projetait le développement d'une « *ville créative* » (Landry C., 1990) à la londonienne.

Une « *inner city, autrefois secteur géographique dédié à la production industrielle, aujourd'hui à enjeux urbains (figure du quartier mixte, d'une desserte de proximité par les transports en commun, alternative du suburb)* » (Ambrosino C., 2011).

La philosophie de ce projet d'aménagement repose sur le double postulat selon lequel l'« *L'Ile de France peut connaître un rythme de croissance beaucoup plus élevé qu'au cours des deux dernières décennies. Cette croissance entraînera des effets positifs tels que les principaux problèmes de la métropole seront automatiquement résolus* » (Subra Ph., 2010).

Néanmoins, il reste à vérifier le pragmatisme des projections démographiques (1.8 millions en trente ans soit trois fois plus que celles annoncées par l'Insee), en terme d'emplois (+ 1.2 millions sur la même période) et de logements (70 000 logements neufs à construire par an soit plus de deux millions d'ici 2040) annoncés par l'Etat.

La France connaissant une croissance annuelle inférieure à 2% (source chiffrée citée par Subra Ph., 2010).

Le tracé est contesté au regard de son envergure financière ainsi que de son caractère ségrégatif : il s'agirait d'un « *métro pour les riches destiné à permettre aux cadres dirigeants d'entreprises et aux chercheurs de circuler facilement et rapidement entre les sièges sociaux, les laboratoires de recherche et les aéroports internationaux* » (Subra P., 2010).

De plus, le principe selon lequel le cluster serait gage d'attractivité et de dynamisme économique demeure non avéré. Le renforcement d'un territoire pouvant induire l'affaiblissement d'un autre.

Néanmoins, P. Braouezec défend le projet de Ch. Blanc parce qu'il dessert la ville de Saint-Denis autour d'un pôle de compétitivité au pouvoir de développement diffusant.

L'Etat y voit le fil conducteur spécialisé des industries créatives dans l'amalgame d'une banlieue populaire féconde en matière de cultures urbaines.

L'absence de preuves concernant les effets d'entraînement induit par les industries culturelles sur la finance biaise l'espoir d'une véritable résilience territoriale.

Le risque d'augmentation des loyers et des prix pratiqués dans les commerces de proximité, l'implantation idyllique d'activités économiques capables d'absorber le taux de chômage, contrecarré par des politiques publiques volontaristes, n'en demeure pas effacé.

Tenu par l'objectif de « *Territorialisation de l'Offre de Logements* » (70 000 logements par an) de la loi du Grand Paris, le CDT prévu pour l'EPCI prévoit la construction de 4 200 logements par an.

Le déroulement de la « *vision* » métropolitaine étatique est facilité par une hiérarchie des normes pyramidale encadrant les prérogatives régionales, communales.

Les Opérations d'Intérêt National ou Projet d'Intérêt Général, la loi relative au Grand Paris conditionnent l'écriture du SDRIF. Le CDT s'impose aux SCoT et plans locaux.

1.2.2... à l'invitation du local sur la scène décisionnelle.

Cette vision aménagiste se prétend « *partagée* ». Plaine Commune co-construit sa stratégie territoriale et son aboutissement programmatique, opérationnel, avec l'Etat.

L'implication du local, au-delà de répondre au paradigme de la territorialisation, concoure implicitement à ce que le local se saisisse du fait métropolitain dans son volet institutionnel, politique, non plus résumable aux limites communales, mais dans l'intégration des territoires ciblés du Grand Paris.

Cette acculturation est, pour l'Etat, bien faite au regard des réticences des élus locaux de la banlieue rouge face à l'institutionnalisation d'un échelon métropolitain réformateur, en discussion depuis 2007.

Outre ce sursaut pédagogique, il s'agit aussi pour l'échelon central de solliciter la contribution financière des élus locaux dans l'aménagement des gares. L'affaiblissement de ses ressources et de son retrait dans la cogestion du local étant les arguments de contexte avancés.

Le comité de pilotage, constitué par arrêté préfectoral, associe le Préfet du service déconcentré régional, le département de la Seine-Saint-Denis.

Du côté de l'EPCI, les homologues technique et politique ne sont autres que le Directeur Général des Services et le Président.

L'Etat y exerce le rôle de garant de l'esprit métropolitain et de l'action publique, vigie et coordinateur stratégique de l'échelle métropolitaine ou plutôt levier d'affirmation de la stratégie d'Etat.

Cette contractualisation stimule la déconcentration et l'affirmation d'un interlocuteur unique de l'Etat au niveau local, le préfet de région. Chargé de fixer le cadre de la coopération, il est doté du rôle de coordinateur des services de l'Etat dans la région, d'intermédiaire entre le niveau central et les services déconcentrés.

1.2. Essentiel à la pérennisation des prérogatives intercommunales, quand le local parle pour une politique territorialisée.

1.2.1. Une occasion de rayonner sur la scène métropolitaine et de consolider un projet de territoire.

L'engagement pionnier de Plaine Commune dans cette expérience contractuelle, répond en partie, à une quête de légitimité et de reconnaissance dans le paysage métropolitain.

Du fait de l'engagement politique de son Président préférant prendre part, et donc potentiellement influencer la gouvernance métropolitaine plutôt que de rester à l'écart, Plaine Commune fait l'expérience d'un outil lui donnant une plus grande visibilité par rapport à l'extérieur.

Bien que l'agglomération demeure à l'encontre des intentions politiques du gouvernement et de son secrétaire d'Etat, Ch. Blanc, le CDT est un contact, un moyen d'obtention et de fidélisation des projets sur le territoire communautaire.

Il permet de faire valoir le projet de métro automatique desservant l'agglomération par le carrefour Pleyel, l'un des « *pôles stratégiques du Grand Paris* ».

En associant au processus d'élaboration les communes voisines, dont la ville de Paris, et autres intercommunalités de projet, l'EPA Plaine de France, les Universités du corridor de la connaissance, l'EPCI renforce son aura sur la scène métropolitaine.

L'agglomération contribue à la formalisation d'un urbanisme non plus strictement vertical mais négocié horizontalement, dans la coordination et la priorisation des projets urbains entre les communes.

Elle est appuyée par le fait que « *parler de métropole permet de mettre en avant solidarité et interdépendance entre la ville-centre et sa banlieue* ». (Subra P., 2010)

Si le CDT est l'occasion d'un renforcement de la visibilité métropolitaine pour l'intercommunalité, il est aussi le levier d'une structuration affermie de l'administration et de solidification de son projet de territoire. Par cette expérience, c'est l'intérêt communautaire, par la formalisation d'une réflexion déjà engagée, qui est confirmé.

Piloté tant techniquement via des groupes de projet transversaux internes ralliant l'ensemble des compétences communautaires que lors de comités de pilotage, avec à leur barre P. Braouezec, et stratégique, impliquant les maires des villes, ce processus expérimental a permis aux corps technique et politique de procéder à l'élaboration de son « bilan d'activité ». Le tout dans l'optique de faire de l'action étatique, une hégémonie amoindrie.

L'efficacité des politiques publiques a pu être évaluée, l'agglomération a pu persévérer dans l'approche prospective et la priorisation de l'action, en tentant de dépasser son seul focus territorial.

Bien que la création de l'« Atelier » illustre la tentative de se dégager d'une conception formalisée, ponctuelle de la concertation, elle reste cantonnée au rang d'association institutionnelle. Dans la lignée des contributions du Conseil de développement et de la mise à enquête publique.

Le CDT constitue l'un des piliers du référentiel d'action communautaire en tant que « document-cadre ». Il est aussi pour l'agglomération, le levier de l'ouverture et de la coopération avec les territoires voisins, à savoir Val de France, Paris ou encore Est Ensemble.

COMITE DE PILOTAGE

Membres permanents

- Le Préfet de Région
- Le Préfet du Département de la Seine Saint Denis
- Le Président de Plaine Commune et les Vices Présidents concernés

- Les Maires des villes membres

Membres associés

- Les Directions Régionales déconcentrées
- Les Conseils Généraux
- L'Etablissement Public de Plaine de France
- Réseau Ferré de France
- Société Nationale des Chemins de Fer
- La Société du Grand Paris
- L'Agence Internationale du Grand Paris
- Les Présidents des Universités P8, P13 et du Campus Condorcet
- L'adjoint au Maire de Paris
- Le Président de Paris Métropole
- Les Chambres consulaires
- Les Présidents des communautés d'agglomération ou Maires des villes
- Le Syndicat des Transports d'Ile de France
- Le Conseil de Développement de Plaine Commune

- Validation et arrêté de la prise de décision

- Examen de l'atteinte des objectifs

- Actualisation des fiches-actions

INSTANCES DE COORDINATION DU CDT

GROUPE PROJET

- Les Représentants des structures membres du comité de pilotage

- La Direction Générale

- Le représentant du Préfet de Région

- Examen de l'ordre du jour du comité de pilotage

- Préparation au comité de pilotage
Epurer les sujets potentiels de blocage,
Assurer la coordination technico-politique

ATELIER

- Acteurs économiques

- Acteurs culturels, artistiques

- Acteurs universitaires et étudiants

- Acteurs socio-éducatifs

- Salariés non résidents du territoire

- Habitants

- Acteurs institutionnels: Région, Département, Etat, Mairie de Paris, Plaine Commune et Villes membres

- Association, consultation pour avis

1.2.2. Sur la base de la « négociation ».

Si Plaine Commune s'aventure dans la démarche, elle cherche à enrôler un rôle de négociateur.

A commencer par le détachement d'un seul projet métropolitain ancré dans le cluster économique de Pleyel pour une diffusion des retombées à l'ensemble du territoire et des activités créatives.

Plaine Commune ne sera pas la terre d'accueil de la classe créative mais bien le berceau de l'innovation et de la recherche, terre de patrimoine, de cinéma, d'évènementiel populaire, de lecture publique.

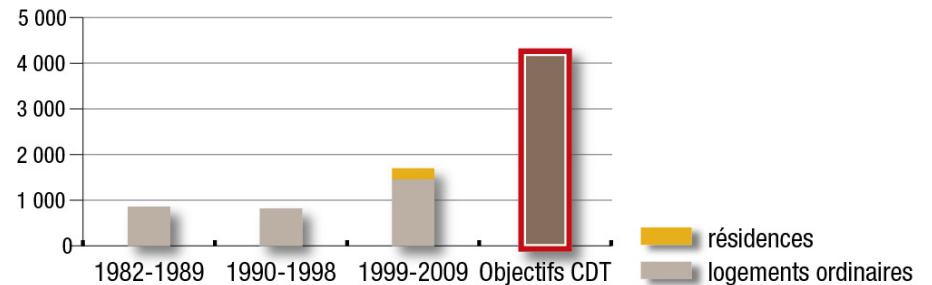
L'EPCI demeure méfiant à l'égard du doux rêve bleu étatique qui voit, dans création d'emplois sur la Plaine Saint Denis, certes un pôle des plus dynamiques de la métropole, la solution miracle à un taux de chômage exorbitant de la population.

Conscient que les créations relèvent en réalité de simples transferts et ne correspondent pas au niveau de qualification des habitants, l'agglomération œuvre pour le passage du cluster initial des industries de la création au « Territoire de la Culture et de la Création ».

Dans le contexte des tractations législatives sur la Métropole du Grand Paris, elle réintroduit la carte du développement polycentrique, inclusif et solidaire auprès de l'Etat.

Par le levier identitaire, de la signature territoriale, l'agglomération tend à exprimer formellement un projet de territoire, aux réflexions programmatiques supra-communales, aux thématiques transversales.

Elle y incorpore les piliers de l'habitat et de la participation à ceux enjoint par l'Etat de la culture, de l'environnement, du social, de la formation, le tout dans un raisonnement à l'échelle de la métropole.



LE VOLONTARISME EN MATIERE DE PRODUCTION DE LOGEMENTS NEUFS (IAU IDF)

L'agglomération s'atèle à la mise sous conditions de son engagement, notamment en matière de production de logements, au regard du comportement étatique qu'elle cherche à responsabiliser.

L'objectif volontariste sera tenu quand bien même l'arrivée des pôles gares et des infrastructures de transport reste effective. Le financement du logement social et l'accompagnement par les équipements devra être maintenu et la mobilisation du foncier public rendue abordable par la collectivité.

Cette quête d'un maintien de la prime aux maires bâtisseurs, qui peut paraître illusoire au regard du retrait de l'Etat dans les affaires locales, s'apparente comme la solution rassurante à l'inconnue majeure qu'est la prise en charge financière du NGPE.

En effet, le cumul des projets de transports de l'Etat et de la Région effleure les trente milliards d'euros. Le financement de telles opérations se réfugie dans le recours à des mesures cocktail telles que l'accroissement du versement transport des entreprises, du prix des titres de transport acquittés par les usagers.

Bien que l'Etat et la Région s'engagent à hauteur de sept milliards, l'augmentation du produit de différentes taxes (sur les poids lourds, sur l'équipement et sur le rendement des impôts fonciers dans certaines zones qui prendront de la valeur via l'arrivée du métro) et des impôts locaux serait incontournable. L'emprunt sera une source complémentaire mais dix milliards d'euros reste à combler, à condition que la croissance soit au rendez-vous.

« Les taxes à prélever sur les bureaux, les logements ou les équipements commerciaux construits à proximité des futures stations du réseau NGPE ne le seront effectivement que si ces investissements immobiliers sont réalisés. Soit si l'économie française retrouve un niveau de croissance nettement supérieur à celui qui est actuellement le sien » (Subra P., 2010).

La fragilité du plan de financement censé produire à terme de la croissance, lui-même dépendant d'une croissance qui le précéderait, est bien à l'esprit de P. Braouezec.

2.1. Limites de la démarche : un exercice sélectif qui fidélise la concurrence territoriale.

2.1.1. Le risque de la priorisation territoriale.

Bien que s'émancipant de l'exception en ouvrant l'expérience aux territoires désireux, l'initiation CDT n'en est pas moins offerte à tous les territoires mais bien incitée auprès de ceux réputés comme « stratégiques ».

Ce qualitatif est apprécié sous l'angle économique car répondant au dit « intérêt métropolitain », pensé par l'Etat et cantonné à un projet d'aménagement émanant du triptyque transport - développement économique - logements.

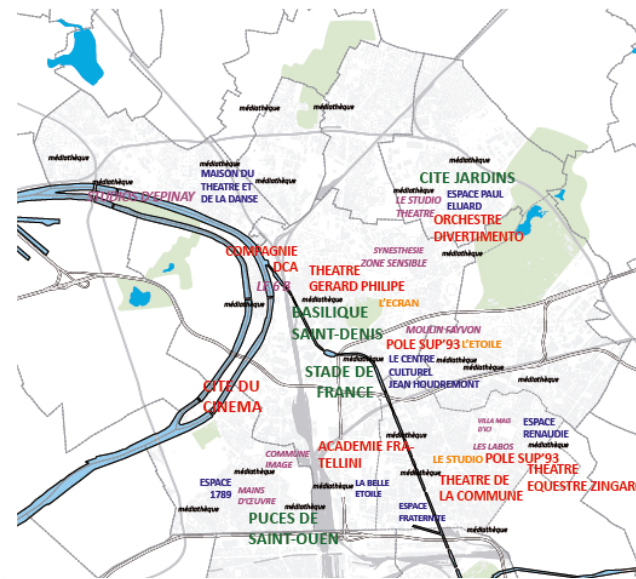
Ce projet « global » conduit à une série de mesures territorialisées, dans la juxtaposition de territoires spécifiques. Si s'opèrent des convergences, on ne peut se réjouir d'une adhésion collective du fait d'un passage en force de l'Etat.

La priorisation à l'égard de certaines intercommunalités revient à séduire qu'une part minime du territoire régional et concoure au maintien d'une mosaïque fragmentée. Quelle projet se cache derrière la carte des CDT aux périmètres agglomérant parfois deux communes, tantôt épousant des dynamiques territoriales ?

Reposant sur le volontarisme du local, les CDT n'ont pas amadoué l'ouest métropolitain, frileux en matière de construction de logements sociaux qu'il préfère léguer aux collectivités du nord et de l'est métropolitain. Cet engouement partiel, accru par l'institutionnalisation de périmètres parfois incongrue, ne serait être les vecteurs d'une appréhension exhaustive de la métropole.

L'objectif de principe résidait dans la mise en synergie des territoires à savoir dans le partage d'une vision de territoire, d'une stratégie spatialisée sous forme de schémas directeurs à la déclinaison opérationnelle via des schémas de secteur, dépassant les limites communales.

DES LIEUX CULTURELS À RAYONNEMENT MÉTROPOLITAIN
DES LIEUX DE FABRIQUE
DES LIEUX CULTURELS À RAYONNEMENT AGGLOMÉRATION
CINÉMAS PUBLICS
DES LIEUX DE PATRIMOINE
Un réseau de médiathèques



DES INDUSTRIES CRÉATIVES AU TERRITOIRE DE LA CULTURE, DU PATRIMOINE ET DE L'EXPÉRIMENTATION ARTISTIQUE (CDT Plaine Commune)

Néanmoins, la contractualisation tend à raviver les frictions territoriales : la cible de secteurs d'aménagement «stratégiques» entretient la concurrence quant à l'implantation d'équipements, accompagnateurs du logement.

Si le logement ne semble pas un « objet transactionnel » (Dugua B., Trotta G.), la contractualisation parvient facilitée sur la programmation relative au développement économique, notamment en matière d'immobiliers d'entreprises et de création d'emplois.

Les CDT abritent 70% de l'objectif d'emploi projetés sur le périmètre régional (SDRIF) alors qu'il ne constitue, en terme géographique, que 3% de la surface régionale. Ce déploiement polarisé du bureau alimente le risque de l'éclatement d'une bulle devenue spéculative. Quelle est la crédibilité des programmes, dans une dynamique économique dont les coûts de financement ne sont pas évalués au prisme d'une réflexion globale et de marchés immobiliers coléreux et fluctuants ?

L'approche marketing identitaire issue du cluster est parfois générique : la carte des industries créatives se retrouve dans le CDT Grand Paris Seine Ouest ou d'Est Ensemble.

En défendant une démarche de spécialisation, elle ravive les concurrences territoriales, à défaut d'une perspective de coordination quant aux complémentarités potentielles. Soit un auto-entretien de la sur-territorialité.

2.1.2. Le mythe agissant d'une plate-forme de négociation « égalitaire ».

La démarche CDT reste empreinte d'une posture bilatérale haut - bas, entre l'Etat et l'intercommunalité, entre un centre et une périphérie, qui laisse présager d'un rapport de force «équilibré» en présence de leaderships hiérarchisés.

Cette « *dictature du partenariat* », comme «*nécessité contrainte*» d'après J. Damon, attise « *La capacité, La légitimité du niveau central à fixer le cadre, Les conditions et le calendrier des contrats* ».

Par son pouvoir de reconnaissance des périmètres et l'exercice d'un contrôle juridique sur les intercommunalités qui conditionnent l'accès à la contractualisation, l'Etat se ressaisit de l'occasion de placer les collectivités locales à un niveau subordonné.

Quelle est la marge de manoeuvre du local sur des engagements quantitatifs relatifs aux conditions de mise à disposition du foncier étatique ?

Peut-on vraiment parler d'un local au pouvoir négociateur ? Comment qualifier l'implication des maires dans le processus, au regard de la pluralité des « *arènes de traduction* » (Gaudin J.P., Novarina G., 1997) à savoir du G15, en passant par le comité stratégique, de pilotage, le conseil municipal ?

Si la démarche interroge les répercussions localement, elle interpelle aussi quant à la force de frappe de l'administration centrale en matière de production de logements.

Ce, au vue de la vague ambiante décentralisatrice et de l'absence d'arbitrage par le haut sur le local au monopole opérationnel.

Bien que le CDT soit, pour le niveau central, un outil de financement de ses orientations localement, l'absence de priorisation financière par l'Etat biaise le portage local en matière de constructibilité dont les ressources financières, humaines, institutionnelles n'égalent pas celles du niveau étatique.

L'échelon intermédiaire que représenterait potentiellement la Région ne peut endosser le rôle de médiateur car la toile de fond du conflit avec l'Etat, ayant gagné la bataille quant au projet de transport, entache la négociation avec cette dernière alors relayée à l'ombre des tractations.

En bref, l'échec de la contre offensive du Conseil régional lors du portage du projet Arc Express, une rocade de métro en proche banlieue à l'étude depuis les années 1990, louée comme soucieuse de répondre aux plus près des besoins habitants par J.P. Huchon, a crispé les rapports.

Encensant sa proximité à Paris, avec des stations plus resserrées, Arc Express était surtout l'occasion de nouer une alliance avec les élus des communes de banlieue.

La limite d'un contrat finalement politique entre acteurs, à la seule résonance morale, peu engageant, alimente le mirage du doublement de la mise en chantier projeté sur le territoire communautaire de Plaine Commune.

2.LA CHARTE AMÉNAGEMENT TRANSPORT OU L'IMAGINAIRE POLITIQUE DE L'HORIZONTALITÉ.

2.2. L'Entente Nord Métropolitaine comme préalable: structurer une coopération intercommunautaire «polydécentrique» (Baudelle G., 2003)

2.2.1.Le petit Paris Métropole du Nord francilien.

L'Entente Nord Métropolitaine s'est construite au cours de la gouvernance partenariale esquissée lors de la démarche du Contrat de Développement Territorial (2010) et lors de la contre-offensive de la Gauche structurée au sein de Paris Métropole (2009).

Ce syndicat d'étude prônant une conception multipolaire de la métropole en tant que « *plus petit commun dénominateur des collectivités d'Ile de France et forme de coopération la plus avancée qu'il est alors envisageable d'obtenir* » (Subra P., 2010) a largement communiqué quant à la domination de Paris sur la banlieue.

Alors que P. Braouezec obtient le statut de Président du syndicat en 2012, en pleine démarche CDT, est créée l'Entente, par la voie d'un conventionnement protocolaire sanctuarisant la volonté des présidents de quatre communautés d'agglomération.

Les communautés d'agglomération d'Argenteuil-Bezons, du Val de France, de la Vallée de Montmorency et de Plaine Commune, implantées sur les départements du Val d'Oise et de la Seine-Saint-Denis, concentrant vingt-deux communes se sont attelées à penser le développement nord métropolitain à une échelle plus vaste. Elles regroupent près de 75 000 habitants.

Cette échelle épouse les projets dits d'intérêt intercommunal afin de favoriser les complémentarités et les synergies au niveau d'un « pôle métropolitain » qui se nourrirait des compétences statutaires différentes.



A partir de la révélation des enjeux inter-territoriaux, l'Entente Nord a entamé une réflexion prospective et la matérialisation d'un projet de territoire portant sur :

- le **développement territorial** autour de l'arrivée annoncée depuis les années 1970, mais longtemps non priorisée à l'échelle étatico-régionale, du **Tram Express Nord** (hier appelé Tangentielle Légère Nord),
- la nature et la complémentarité des **pôles de développement** inscrits dans les différents Contrats de Développement Territorial,
- l'identification des spécificités des **zones interstitielles** entre les différentes centralités,
- l'édification d'un **pôle d'excellence nord métropolitain** venant accomplir le corridor de la connaissance.



2.2.2. Le Tram Express Nord versus le Nouveau Grand Paris Express ou le combat des pôles du Paris - Banlieue.

Le Tram Express Nord s'exhause comme le premier dossier actif des études pré-senties par l'Entente Nord.

Selon le postulat d'après lequel l'échelle pertinente résiderait dans un territoire de projet, ce schéma de transport, appui au rééquilibrage et au développement territorial, participe à l'élargissement de la coopération initiale (Entente Nord) aux autres collectivités impactées par l'infrastructure.

Se greffent alors au dispositif, la communauté de communes de l'Aéroport du Bourget, des Boucles de la Seine et les communautés d'agglomération d'Est Ensemble et de Cergy Pontoise, la ville de Sartrouville.

Sans personnalité morale ne lui permettant pas d'ester en justice ni de posséder un patrimoine et de conclure des contrats, l'Entente interterritoriale, en se saisissant des modalités de fonctionnement et des instances de décision légitimes des intercommunalités membres, est dotée d'une instance déclarative.

La Conférence, où chaque conseil municipal et organe délibératif des EPCI est représenté par une commission spécifique nommée à cet effet, est composée de trois membres et d'un supplément représentant de chaque communauté. Ils sont élus par l'assemblée délibérative de leurs communautés respectives pour la durée de leur mandat électif. Elle est présidée par l'un des Présidents des intercommunalités membres.

Ouverte, la Conférence offre la possibilité à tout membre représentant de l'Etat, de communes, de départements, d'EPCI ou toute autre collectivité et personne extérieure, d'assister aux temps d'échanges.

Néanmoins, ces acteurs ne sont pas pourvus d'une voix délibérative. La prise de décision est adossée sur le principe de la majorité absolue et après ratification des assemblées communautaires délibérantes et exécutoires, à l'image d'un Paris Métropole du nord métropolitain.

En se saisissant du cadre posé par le projet de SDRIF de 2012 déclinant les grands objectifs et orientations du projet spatial régional sur les territoires dits d'« intérêt métropolitain » (la Plaine Saint-Denis, le Grand Roissy, le Canal de l'Ourcq à Clichy-Montfermeil), l'Entente vient séduire la région au regard de ses prérogatives.

Sur ces territoires, « il est nécessaire de garantir plus particulièrement la cohérence dans l'action tant locale que régionale, et de concentrer des moyens pour répondre au projet régional d'aménagement » (projet de SDRIF 2012).

L'échelon régional, portant partiellement des compétences en matière d'aménagement, de planification et de développement économique ainsi qu'en transport via son syndicat (STIF), se laisse séduire par les convoitises de cette coopération intercommunale.

Son implication conditionne l'existence et l'intérêt d'un partenariat.

La Charte sera sous maîtrise d'ouvrage régionale. Une expérience déjà connue du conseil régional puisque le rapport-cadre voté par son Assemblée œuvre pour la mise en place de « *démarches partenariales aménagement - transport innovantes, autour des opérations fléchées au plan de mobilisation pour les transports d'Ile de France.*

Ces démarche permettront d'optimiser, de densifier les développements urbains à proximité des infrastructures de transports collectifs ».

A l'échelle de chaque territoire, l'enjeu pour les collectivités est d'impliquer (a posteriori financièrement) la Région dans l'identification des secteurs de construction de logements et d'équipements, de développement économique et d'insertion, dans la structuration d'un maillage refondu des mobilités.

La Région conditionne son engagement au regard de la stricte implantation des gares, en argumentant par rapport à la carte d'orientation générale du SDRIF et à son retour d'expérience en matière de charte (prolongement de la ligne de métro 11).

Les Conseils Généraux de la Seine Saint Denis, du Val d'Oise et des Yvelines, compétents en matière d'aménagement viaire et d'équipements, sont impliqués tout comme l'Etablissement Public Foncier d'Ile de France (EPFIF) face au soulèvement d'enjeux fonciers.

La démarche englobe un large panel des acteurs du champ des transports, tant les exploitants commerciaux des transports en commun, la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP) et la Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF), que le Réseau Ferré de France (RFF), principal gestionnaire des infrastructures ferroviaires.

Par le biais de l'Etablissement Public d'Aménagement de la Plaine de France, l'Etat « local », et ses réminiscences volontaristes en matière d'aménagement, pactise avec les territoires.

La Charte Aménagement Transport, financée via un groupement de commandes, prétend impulser une réflexion prospective stratégique territoriale déclinant à posteriori des études pré-opérationnelles et de programmation urbaines territorialisées. Elles pourront être co-financées dans le cadre d'un groupement de commandes ad hoc ou de l'Entente.

La Charte est le prétexte à la réalisation du linéaire de transport dans son intégralité et de la desserte des gares, à la fabrication d'une communauté d'intérêts nord métropolitaine fondée sur l'adhésion des enjeux, à la coordination des orientations et des actions autour d'un projet commun.

Elle ambitionne la mise en œuvre d'une méthodologie de travail lisible de chacun voire la construction d'outils communs.

En somme, il s'agit de définir un résultat commun, plus que des moyens et un schéma directeur (bien que la charte dessine un schéma d'aménagement) d'où émergeraient des leviers stratégiques à l'échelle territoriale.

L'action publique serait alors aiguillée en fonction du fléchage des projets « prioritaires » où le Tram Express Nord est catalyseur, accélérateur du développement et légitimant la réalisation de projets pointés à l'échelle territoriale.

Par la constitution d'un groupe d'intérêts partagés, la Charte tend à affirmer et à crédibiliser le projet du Tram Express Nord sur le plan tant médiatique que politique.

Un enjeu stratégique quant on sait que le TEN est concurrencé par le projet étatique du Grand Paris Express « *qui mettrait en liaison strictement des clusters économiques* » (Braouezec P., 2013).

En impliquant les opérateurs du transport urbain et l'échelon régional voire étatique, les collectivités s'assurent, ou du moins maximisent, la sécurisation du calendrier de mise en service de la ligne dans sa portion complète, inscrite au Contrat de Plan Etat-Région.

Les collectivités établissent la mise en cohérence entre transport et aménagement leur permettant de planifier les futures procédures d'aménagements et de formaliser les enjeux des projets de ville.

L'EPFIF s'engage à établir avec les collectivités territoriales des conventions opérationnelles d'intervention foncière pour les secteurs mutables.

RFF favorisera la libération des emprises mutables au voisinage des gares.

2.3. De la déclinaison des objectifs régionaux au co-pilotage par l'intercommunalité : les prémisses d'une gouvernance inter-territoriale ?

2.3.1. Le réseau de transport comme support propice d'une gouvernance entre territoires politiques.

L'aménagement des pôles-gares ponctuant ce projet de tram-train figure comme un « *objet transactionnel* », un bien commun propice à la mise en réseau des acteurs.

Le linéaire de transport s'avère un « *dispositif efficace de mise en cohérence de l'action publique locale cadrant l'espace et encadrant les acteurs* » (Lorrain D., 1991).

L'urbanisme transactionnel s'y illustre dans l'approche de la coopération, non plus par les champs techniques et le partage sectoriel des compétences déterminant le rôle des pouvoirs locaux, mais dans les fonctions politiques et la constitution d'un objet politique.

L'expérience de la Charte illustre la « *tendance des acteurs publics à développer leur propre projet, tout en affirmant leur fonction de mise en relations de leurs partenaires de niveaux différents plutôt que la confrontation de projets globaux provenant de chacun d'entre eux* » (Gaudin J.P., 1999).

Cette évolution cognitive est désignée par D. Behar sous le terme d' « *intercession territoriale* ».

L'enjeu est, certes de parvenir à la mise en tension des acteurs de l'aménagement et du transport mais il réside aussi dans le dépassement du strict marasme institutionnel et de ses couches empilées. Lui est préféré une mise en perspective, une interaction des différents cadres d'actions.

Pour cela, la Charte tend à s'appuyer sur la production de valeurs et de sens dont les collectivités sont porteuses, générateurs d'effets territoriaux.

En s'appuyant sur le bloc de compétences intercommunales, la Charte prolonge ce principe coopératif cher à Plaine Commune, ne se substituant pas aux départements ou à la région.

Elle se présente comme l'occasion de répondre à l'injonction paradigmatique de l'adéquation entre la nécessité de saisir des entités territoriales toujours plus vastes et l'impératif de coordination de l'exercice des compétences.

Si la Charte est un moyen de servir l'objectif régional d'intensification autour des gares, elle contribue à la construction de scènes collaboratives autour d'un objet particulier inscrit dans son territoire d'accueil « grand large ».

Fondée sur une connaissance fine du territoire, cette initiative conduit à la relative neutralisation des concurrences politiques et organisationnelles plutôt qu'à leur exacerbation.

2.3.2. Une esquisse de réponse à l'enjeu de « *L'ajustement géographique par les institutions territoriales* » (Vanier M., 2008)

En effleurant une « *déterritorialisation du pouvoir politique pour mieux préparer sa reterritorialisation* » (Vanier M., 2008), la Charte contribue, non pas sur des bases innovantes (le dispositif d'entente était déjà à connu dès le 19ème siècle), au partage de la souveraineté territoriale dans sa légitimité politique.

Selon M. Vanier, il s'agit de l'une des conditions à une maîtrise d'ouvrage inter territoriale.

Néanmoins, le différentiel de ressources fiscales entre la Région, essentiel financeur de la démarche de Charte, et les intercommunalités, qui revêtent une contribution financière plus symbolique, réitère l'inégalité de la négociation.

M. Bachir conceptualise cette asymétrie sous le terme de la « *non hiérarchisation postulée des partenaires* ». « *Qui dit faibles moyens financiers engagés, dit faibles moyens humains et cognitifs donc faible capacité à élaborer un projet et faible capacité de positionnement face aux partenaires* » (Bachir M., 2000).

ENTENTE NORD**CA PLAINE COMMUNE**

CA CERGY PONTOISE

VAL DE FRANCE

EPFIF

CA EST ENSEMBLE

STIFCA VALLEE DE
MONTMORENCY**SNCF**

CA ARGENTEUIL BEZONS

RATP

CC BOUCLES DE LA SEINE

RFF

CA AEROPORT DU BOURGET

EPA PLAINE DE FRANCE**CG 93, 95, 78****CONFERENCE DES ELUS**

- Présidents des commmunautés d'agglomération et de communes
- Maires dont la commune est traversée par la ligne

- Validation et arrêté de la prise de décision

COMITE TECHNIQUE LOCAL

Représentants techniques de :

- Région
- Plaine Commune
- Entente Nord
- STIF
- Examen de l'ordre du jour du comité de pilotage
- Préparation au comité de pilotage
Epurer les sujets potentiels de blocage,
Assurer la coordination technico-politique

SYSTEME DE GOUVERNANCE DE LA CHARTE

Cette contractualisation, en reposant sur une négociation étendue au regard du nombre de partenaires impliqués, reflète un mode d'action publique, non plus uniquement assis sur l'appartenance institutionnelle des collaborateurs, mais configuré par des réseaux issus de transactions entre acteurs.

INSTANCES DE COORDINATION DE LA CHARTE

Elle repose sur une « *capacité à aimer des flux contemporains (dispositifs relationnels et engagements entrecroisant différentes appartenances militantes) plutôt que sur des stocks accumulés en amont par les ascendants acquis dans un cadre familial sur plusieurs générations (combinaison progressive de capitaux sociaux, économiques, culturels à l'image des relations Préfet-notables des années 1960)* » (Gaudin J.P., 1999).

2.4. Les limites d'une contractualisation «stratégique» sur l'objet-réseau.

2.4.1. A défaut de volontés convergentes, oeuvrons pour le compromis.

Si la Charte tend à se détacher d'états d'âme politiques, le sursaut du sur-local et le centralisme ne peuvent s'empêcher de refaire surface, dans une France historiquement jacobine. Le repli sur des intérêts locaux, politiques façonne la division du travail entre les collectivités territoriales et entrave une réflexion globale.

La quête d'un engagement financier par les collectivités auprès de la « grande région » tend à la réduire au rôle de guichet. Dans cette optique, la Charte s'illustre à la fois en tant qu'outil de fidélisation des engagements au regard du prolongement du tracé à l'horizon 2023. Elle s'avère le prétexte à la formalisation d'un retour d'expérience quant à la conduite du projet de transport dans sa première phase. Elle devient l'occasion de mettre en balance les responsabilités de chacun.

Cette démarche devient anxiogène pour le Syndicat des Transports d'Ile de France qui augure dans la démarche la ré-interrogation du projet et le conduit à adopter le comportement de la « chaise vide » dans les débats et prises de décision.

Face à cette dissolution de l'engagement de l'autorité organisatrice des transports (AOT), pourtant antenne de la région et sans qui la signature de la charte n'aurait de sens, les copilotes (Région et Plaine Commune) tissent une stratégie diplomatique. Il s'agit d'apaiser l'éventuelle fugue du STIF au moment de la ratification à l'automne 2014.

Dans l'optique de ne pas ralentir la procédure, car l'allongement signifierait un enlèvement, elle consiste à « filtrer » et à solliciter de manière informelle le STIF par des voies dérogatoires, à l'abri des spectres de la scène publique.

Ce repli sur soi de l'AOT illustre la frilosité des acteurs face à une démarche prospective, engageante. Elle participe à la réduction potentielle de la contractualisation à un seul « effet d'annonce » en présence de stratégies d'évitement entre administrations.

Cette nébulosité contraint l'entérinement futur de la Charte voire l'essoufflement de son portage et met en doute la capacité de régulation des collectivités, symptomatique de la suppression des tutelles et de l'attribution de blocs de compétences lors de la décentralisation.

Comment réguler les interrelations entre collectivités quand aucune ne peut s'imposer sur l'autre et que la politisation des scènes locales alimente les crispations et l'illisibilité d'un leadership ?

En l'absence de l'Etat, comment assurer le maintien dit de « l'intérêt général » et de sa conception républicaine ? Qui serait alors à même de faire valoir les principes de cohérence de l'action publique, d'organisation raisonnée de l'espace ou de vision à long terme de l'aménagement ?

L'ajustement entre des volontés distinctes réside aujourd'hui dans la logique du compromis et du minimum commun.

2.4.2. La construction d'un projet de développement partagé et après ?

Alors que le prisme de la mobilité paraît d'avantage propice à un urbanisme transactionnel effleurant plus largement un dit « projet de territoire », l'« engagement » des partenaires ne portera a priori que sur la mise en œuvre de la ligne dans son intégralité et sur l'aménagement des gares.

Du fait d'une maîtrise d'ouvrage régionale, la Charte demeure asservie au projet régional et à la question de la densification autour des gares.

Ce resserrement aménagiste des engagements s'avère dommageable au regard de la révélation des enjeux socio-économiques pléthoriques que soulève cette « ligne de vie ».
Il est nourri par le pouvoir magique du « désenclavement ».

Au-delà du levier en terme de rééquilibrage territorial, socio-économique, qu'occasionne le Tram Express Nord, les mesures d'accompagnement de fond ne font que peu l'objet de l'accord commun.

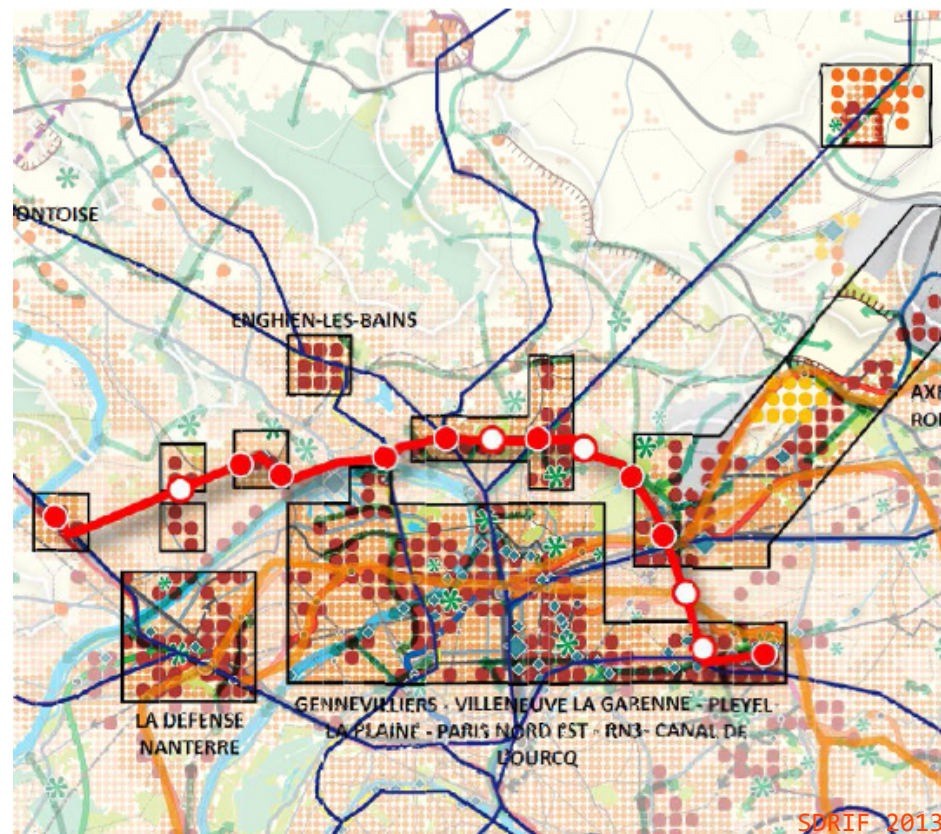
Pourtant, les stigmates sociaux et la concentration de ménages modestes dont les revenus moyens annuels sont un tiers moins élevés que ceux de la région Ile de France se creusent sur le territoire.

Le taux de logements sociaux avoisine les 25% le long du tracé, vingt-six des cent dix-huit premières conventions de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) cernent le territoire. Le taux de chômage des 25-64 ans atteint 17%, soit dix points supérieurs à celui de la région Ile de France. Si la population jeune représente un atout (36% de la population a moins de 25 ans), plus de 30 % n'a pas de diplôme.

Bien que les collectivités territoriales sont susceptibles de s'engager dans la réalisation d'une « étude des moyens pour favoriser l'insertion et l'accès à l'emploi des populations résidant autour de la ligne, cofinancée par les collectivités, Les départements et la région dans leurs domaines de compétences respectifs » (document de travail relatif au contenu de la Charte, juillet 2014), quid de l'opérationnalité de cette étude?

Ce doux repli sur la seule combinaison aménagement-transport conduit in fine à nuancer le franc succès de la démarche contractuelle.

De plus, bien que «les collectivités signataires s'engagent à poursuivre les opérations de rénovation urbaine autour de la ligne» (document de travail relatif au contenu de la Charte, juillet 2014), cette promesse demeure conditionnée par la géographie prioritaire de l'échelon central et de l'ANRU qui ne figure pas parmi les partenaires.



SERVIR L'OBJECTIF REGIONAL D'INTENSIFICATION AUTOUR DES GARES (SDRIF 2013)

3. OUVRIR LA BOITE DE PANDORE DE LA CONTRACTUALISATION.

3.1. Mettre en regard ces deux modalités contractuelles : du conteneur de projets au contenu

3.1.1. Objectifs

Faire de la culture et de la création le fil rouge du projet de développement soutenable (clusterisation des activités industrielles et créatives, valorisation patrimoniale, art en ville, fédération des énergies)

Contrat de Développement Territorial du Territoire de la Culture et de la Création

- Mieux se déplacer sur le territoire et être connecté à la métropole (développement de l'offre massive des transports en commun et déplacements inter banlieues, inter modalités et connexions)
- Vivre et travailler dans un pôle majeur du Grand Paris, référence pour la qualité urbaine et le développement soutenable (développement préférentiel autour d'un réseau de centralités structurantes et dans les secteurs métropolitains, politique des espaces publics et du paysage, stratégie foncière)
- Trouver de meilleures conditions de logement dans une ville en développement, mixte et solidaire (diversification et accessibilité de l'offre, requalification de l'existant, production de logements spécifiques)
- Travailler et se former dans un territoire de mutations de l'économie et de l'emploi (clusterisation des activités industrielles et créatives, canalisation des projets de bureaux, modernisation industrielle et artisanale, initiative de l'économie sociale et solidaire, synergie recherche-innovation, moteur numérique, accès à l'emploi-insertion)

Charte Aménagement Transport

- Sécuriser le calendrier de mise en service de la ligne et mettre en cohérence les études urbaines et opérations d'aménagement des gares : la Charte comme outil de priorisation de l'action
- Affirmer et crédibiliser le projet du Tram Express Nord médiatiquement et politiquement : la Charte comme argumentaire de la fidélisation des engagements des partenaires
- Organiser le partenariat à travers une gouvernance et une méthodologie de travail collective : la Charte comme énoncé des règles du jeu et levier outils

Contrat de Développement Territorial du Territoire de la Culture et de la Création

Charte Aménagement Transport

3.1.2. Différences

Définition d'une stratégie territoriale à l'échelle du périmètre institué de l'aire urbaine (EPCI de Plaine Commune)

Définition d'une stratégie d'aménagement à l'échelle d'un territoire de projet (linéaire de transport), l'Arc Nord

Conforter la place de Plaine Commune en tant que pôle métropolitain

Mettre en réseau les pôles nords constitutifs du pôle métropolitain

Un portage et une animation étatiques

Un portage régional dont l'animation est déléguée à Plaine Commune

Un contrat bilatéral Etat-intercommunalité à la portée juridique

Un contrat moral Région - intercommunalités

Une initiative descendante

Une initiative ascendante, formalisée dans le champ d'action régionale

3.1.3. Points communs

Un raisonnement à l'échelle métropolitaine

Une coopération basée sur le volontariat du local, bien qu'incitée par le leadership de l'échelon supérieur, et assise sur une négociation fondée sur le projet communautaire de Plaine Commune.

Coordination du système d'acteurs autour de son propre territoire

L'affectation de Plaine Commune en tant qu'inter-médiateur et l'appui sur les acquis territoriaux locaux.

Reconnaissance de la formule intercommunale

La construction d'une « stratégie référentielle » défendue comme une alternative : diffusion implicite d'une conception métropolitaine politique, d'un modèle de politique publique hier stigmatisé dans la « périphérie » et d'« un territoire qui compte » sur la scène métropolitaine. Image de la banlieue régénératrice des modes d'agir.

**3.1.4.
De l'intérêt
d'une mise en
superposition :
du CDT à l'Arc
Nord.**

De la construction d'une stratégie territoriale spatialisée, négociée (CDT) à sa définition dans un projet de développement « partagé » (dessin d'un projet urbain dans sa traçabilité physique, énonciation de ses modalités de faire ensemble - charte).

Filage et déclinaison (partielle) des objectifs stratégiques et opérationnels du CDT dans la charte se réclamant, non pas thématique, mais transversale.

CDT comme ouverture d'un processus qui fait l'objet a posteriori d'une lecture commune et d'affinements à travers la mise en œuvre de projets d'envergure intercommunale.

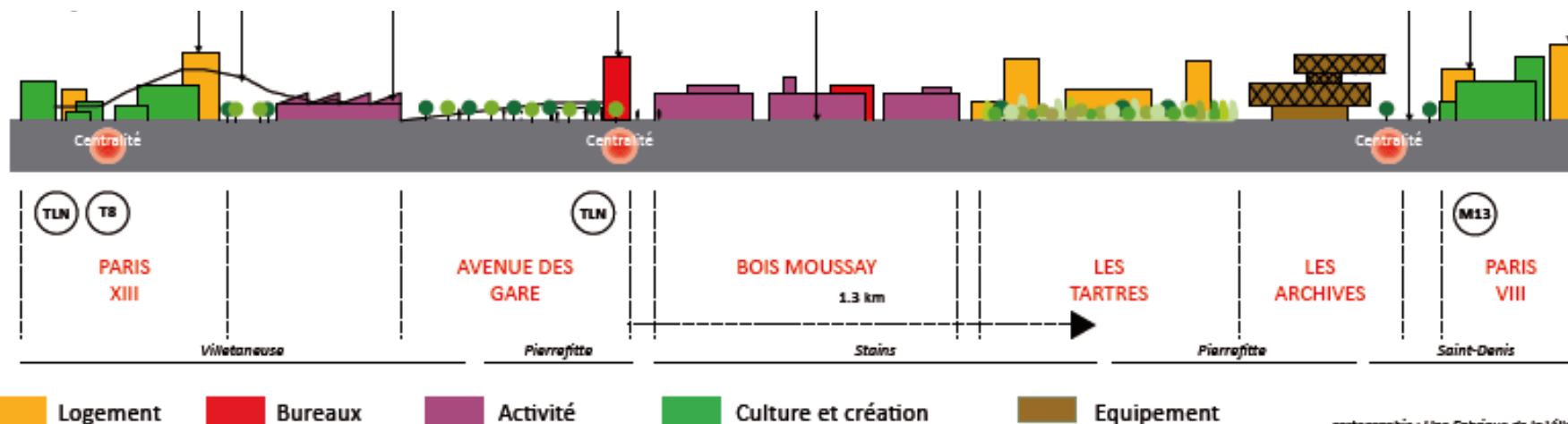
Vers la définition d'un « gouvernement local » ?

Structuration de situations d'interdépendance et d'engagements financiers à partir des « compétences », révélatrices des tutelles.

Coexistence de forme de relations horizontales (équilibre relatif des dépendances réciproques) et hiérarchisées, polarisées autour d'un acteur dominant (Etat, Région).

LE PROJET STRATEGIQUE DE PLAINES COMMUNES
(CDT du Territoire de la culture et de la création)

- Territoire de la Culture et de la Création
 - Communautés d'agglomération
 - CDT en cours
 - Gare et ligne Nouveau Grand Paris
 - Gare tangentielle
- Démarches coopératives :
- 1. Entente Nord Métropolitaine
 - 2. Est Ensemble
 - 3. Paris Nord
 - 4. Démarche Seine
 - ↔ 5. Pôle métropolitain du Bourget

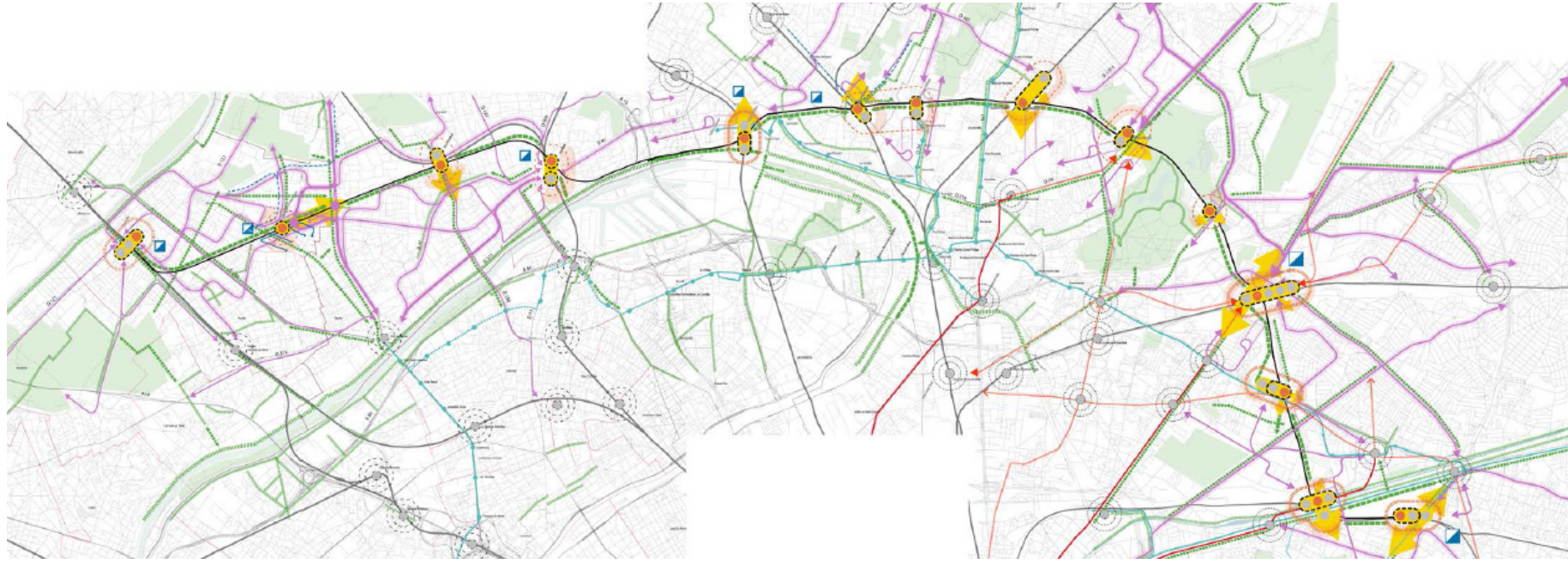


ENJEUX STRATEGIQUES DU CDT
QUANT À L'ARC NORD
(CDT du Territoire de la culture et de la création)

ENJEUX URBAINS ET PAYSAGERS IDENTIFIÉS
DANS LA CHARTE
(Enjeux et potentiels de la Charte)



ENJEUX DE MOBILITE IDENTIFIÉS DANS LA
CHARTÉ (Enjeux et potentiels de la Charte)



3.2. Des enjeux de la contractualisation à l'échelle métropolitaine à ceux de la refonte de l'architecture institutionnelle.

3.2.1. De l'inachèvement de la décentralisation et de la sociologie des acteurs.

L'articulation entre le Contrat de Développement Territorial et la Charte aménagement-transport semble probante, illustrative d'un croisement entre plan et projet et de la construction d'une coalition d'acteurs. Cependant, la persistance de rapports de force, l'asymétrie des pouvoirs des parties prenantes entravent les marges d'initiative politique.

Les capacités de financement, juridiques et la frontière entre les compétences sont réaffirmées à l'occasion des négociations. L'institutionnalisation du processus contractuel ravive l'hégémonie politique donc le critère de la taille de la collectivité.

Les capacités d'expertise, et la crédibilité des collectivités qui en émane, demeurent encore fonction des moyens financiers. Le stigmatisme institutionnel des acteurs et le centralisme historique français régissent la mobilisation des ressources de négociation, la formulation des enjeux et l'énonciation des priorités sur l'agenda politique.

Bien que de grandes collectivités territoriales urbaines, à l'image de Plaine Commune, s'émancipent comme une rotule lors de la négociation de l'action publique, l'image charismatique et l'influence financière de l'Etat font perdurer son leadership.

Son implication directive dans la mise en place des guichets, des procédures et des routines administratives entretient son contrôle historique sur le local. D'autant plus en milieu francilien.

Puisque institutionnalisation rime avec financement, le déterminisme économique et la hiérarchisation financière dans le partenariat prédisposent le contrôle des initiatives et des rapports de négociation. Quand bien même un président d'agglomération est doté d'une force mobilisatrice et médiatique.

Alors que le système politico-administratif aiguillonne la contractualisation territoriale et donc la territorialisation des politiques publiques, le comportement des acteurs y participe tout autant.

Les approches contemporaines de la sociologie de l'action collective, notamment les plus indéterministes, ont démontré de l'intérêt du « *coût d'opportunité* » des acteurs à entrer ou non dans une démarche collective négociée.

Celles dites stratégiques, de la sociologie des organisations évoquent le poids des « *ressources de pouvoir* » (légitimité hiérarchique et symbolique, conditions matérielles et physiques) et des « *zones d'incertitude* » liées à une « *rationalité limitée* » dans la définition de la « *plage de négociation* ».

En effet, cette zone d'accord possible est délimitée par les positions affichées et les points de résistance des acteurs négociateurs.

Les courants post-stratégiques de la justification, de la traduction mettent en lumière la pluralité des « *principes supérieurs communs* » mobilisés dans les processus réticulaires, de forums hybrides où les controverses sont dépassées pour parvenir au compromis grâce au rôle facilitateur du médiateur.

Pour celles de l'interactionnisme symbolique et de l'individualisme méthodologique, l'acteur ou l'interactant, de par la pluralité de ses rôles et de ses modes d'être, de faire individuels, entretient une relation intentionnelle au regard d' « *incitations sélectives* ».

Utilitariste, l'interaction sociale demeure scénarisée, précaire, réservée.

3.2.2. Peut-on se réjouir d'avoir atteint le paradigme contemporain de la «planification stratégique spatialisée»?

Dans la poursuite de l'évolution historique de la « *planification traditionnelle* » des années 1950 relayée par celle dite « *stratégique* » des années 1980, cette planification s'attache à l'échelle de la région urbaine. Elle y est définie comme un espace d'interactions, de flux.

Ancrée dans « *L'effort collectif* » (Healey P., 2004), c'est-à-dire « *Le dépassement des conflits structurels de l'espace institutionnel local* », la *planification stratégique spatialisée* cherche à fabriquer, par le processus, une action collective chargée « *d'élaborer une vision d'ensemble, des actions et des moyens de mise en œuvre pour donner forme, organiser un lieu et ce qu'il doit devenir* » (Albrechts L., 2004).

Cette évolution contemporaine de la planification s'imprègne de la configuration institutionnelle, de la mobilisation des organisations, de la mise au point de stratégies relatives au contenu des politiques et du développement d'une capacité interrelationnelle.

Dans cette optique, le CDT et la Charte s'attellent à la formalisation d'une vision d'ensemble tant spatialement (aire urbaine pour l'un, ligne de vie pour l'autre) que fonctionnellement (déplacements, habitat-cadre de vie, développement économique...) ou de manière sectorielle (identification de sites stratégiques dans le CDT dont l'Arc Nord).

Reposant sur des « *modes de gouvernance qui ont pour but l'articulation des politiques par l'intermédiaire de processus délibératifs collectifs* » (Motte A., 2006), la planification entreprise repose sur le « comment ».

Le CDT, moins comme le résultat d'un emboîtement de territorialités que conteneur de projets, et sa mise œuvre sectorielle à travers la Charte, baignent dans ce vocable heuristique du processus, de l'articulation.

Entre plan (planification) et décisions opérationnelles (mise en œuvre), ils jouent les liens coordinateurs entre forces socio-économiques et élus, entre élus et techniciens.

Ces deux expériences, pilotées par le secteur public, cherchent à réfuter la procédure, la segmentation. Mais, la tutelle implicite liée au système hiérarchique en cascade des échelons territoriaux, encadré par le plan, demeure vive.

Le caractère itératif du programme, du projet, conduit à parler d'avantage d'hybridation des modèles de planifications modernistes. La linéarité du triptyque diagnostic - orientations - déclinaison opérationnelle tente d'être nuancée par l'approche plus cyclique oscillant entre élaboration, mise en œuvre, suivi et évaluation.

Le territoire politique figure comme le point d'honneur de la stratégie-cadre, pour une approche prétendue plus fonctionnelle et réticulaire dans le cadre de la charte.

Le projet (charte) s'illustre comme la mise en œuvre des objectifs du plan (contrat).

Si l'on en croit A. Blanc, l'objectif du « *compromis pratique* » serait partiellement atteint dans le cadre de ces deux études de cas.

Le CDT et la Charte favorisent « *L'émergence d'un processus de transaction sociale entre les communes, les niveaux de collectivités et l'Etat* », lui-même nourrit par une « *coopération conflictuelle* ».

« *Dans le conflit, les acteurs sont soumis à l'apprentissage voire adhèrent aux mêmes valeurs et objectifs* » (Jourdan G., 2011).

Léger bémol, pour que cette contestation ait lieu, cela suppose que les acteurs ne fuent pas l'affrontement ou que ce dernier ne soit pas tranché par la force.

Or, ces partenariats public-public, peuvent s'apparenter à des outils de contournement d'une pratique de la planification au renouvellement encore inachevé.

A l'occasion, les collectivités territoriales cherchent à soutirer une aide au financement de leurs projets et à responsabiliser les acteurs sur leurs engagements avec une prise à témoins.

Dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires, prédire de l'intérêt de ces logiques du « donnant-donnant » alimentant l'emboîtement gigogne des contrats au risque de parvenir à un enchevêtrement illisible n'est pas illusoire.

« Les projets mentionnés dans La Charte pourront être inscrits dans des contrats de mise en application de La Charte, dont les modalités restent à préciser, engageant La Région et Les collectivités Locales » (document de travail relatif au contenu de Charte, juillet 2014)

CONCLUSION

Du particularisme de la métropole francilienne à la généralisation des problématiques métropolitaines.

La métropole francilienne, en tant qu'objet géopolitique (inter)national, fait historiquement l'attention des gouvernements nationaux successifs qui augurent dans la capitale, renommée et légitimité. Ce rôle tremplin de la capitale dans le parcours politique, notamment lors des élections présidentielles, explique l'intrusion de l'action gouvernementale dans le quotidien parisien.

De plus, la métropole francilienne est marquée par un dualisme prégnant entre « *la ville et ses périphéries* » qui conduit E. Oudot à s'interroger sur l'existence plus générale d'un « *conflit inévitable ?* ».

Microcosme national, la métropole du Grand Paris est régie par l'originalité française ancrée dans l'unicité et la systématisme des solutions institutionnelles concernant les territoires urbains.

L'approche par le seuil démographique devenant l'outil de la standardisation.

Cette action générique sur le territoire francilien, contestée par les fiefs politiques, se laisse aller à entendre une autre voie.

De là à statuer d'une métropole hybride gouverner dans la coopération, par la création de structures institutionnelles éphémères, et la signature d'accords contractuels ... La dérive intégratrice rassurante tend à primer.

Des interfaces en déshérence : le rôle de rotule du territoire.

Le territoire, en tant qu'espace physique socialisé, approprié, institutionnalisé, est censé fournir le cadre de l'action et son évaluation, son sens et son organisation.

Cette vision fût longtemps résumée dans la formule DATARienne du « un territoire, un projet, un contrat ».

Hier sous forme aréolaire, le fonctionnement métropolitain se veut désormais systémique, chevauchant, épanoui dans les interdépendances et les flux. Cette nouvelle urbanité interroge l'autonomie alors toute relative des politiques locales, dans le modèle dual centre-périphérie revisité par le réseau.

Les politiques locales ne seraient que le segment de systèmes élaborés. « *La déterritorialisation des politiques publiques signifie que le sens politique relève toujours plus de ce qui est produit au-delà des espaces de référence* » (Vanier M., 2008).

La complexité, pourtant requise selon la loi de Ashby défendant que « *tout système doit être au moins aussi complexe que l'environnement qu'il veut maîtriser* », s'avère anxiogène pour les institutions gouvernementales soucieuses du « *territoire pertinent* » et de « *l'optimum territorial* ». Ces dernières y sont forcenées car ces principes sont consubstantiels des ambitions de consolidations du système de gouvernement métropolitain.

Aux scènes banalisées que tracent les circonscriptions électorales et administratives se substituent des scènes spécialisées par types d'enjeux et modes d'échange. Chacun connaissant une composition spécifique d'acteurs. « *La gestion publique est confrontée à des issues areas dont l'espace de référence est de plus en plus variable* » (Duran P., Thoenig J.C., 1996).

Désormais, l'emboîtement de territoires administratifs hiérarchisés, à l'intégration mécanique, le couple local-global cohabitent avec l'entrecroisement des niveaux, des « *territoires locaux* » (Galland B., 2005). Pour les plus frileux, ce pluralisme des acteurs, synonyme de dispersion de la ressource, est source d'inventivité.

La multitude peut engendrer des « *mécanismes de recomposition des rapports entre acteurs, des innovations en matière d'instrumentation de l'action publique renforçant la capacité des systèmes urbains d'action collective urbaine dans certains cas* » (Pinson G., 2009).

D'où l'interrogation sur les modalités du faire ensemble et « l'ingénierie de l'inter » (Vanier M., 2008).

Bien que la multiplication des stratégies exige l'expression politique, le fonctionnement systémique de la métropole n'est pas la résultante d'un décret institutionnel. L'entrelacs n'invite pas d'emblée à la reconnaissance institutionnelle.

Pluralistes, les formes géographiques et les modalités de l'action collective sont des produits uniques, contingents, non reproductibles, au-delà du codex de l'action publique.

Un enjeu qui se révèle comme véritable défi pour l'action collective, dans le tournant exigé du jardin institutionnel à la française. Comment impulser le passage de politiques publiques substantielles déterminées en amont, inclusives à celles dites « *constitutives* », procédurales donc collectives ?

Comment passer d'un ordonnancement régulier et centraliste des politiques publiques sur les territoires à une construction au fil de l'eau des échanges entre acteurs ?

Comment faire adhérer collectivement et donc partager les souverainetés ?

- L'échelon intercommunal, s'il est le médiateur en tant qu'échelle supra-communale et infra métropolitaine, territoire en prise avec les réalités socio-économiques (bien qu'institutionnalisées sous le terme d'aire urbaine), est empreint de sa conception rationaliste. Elle perdure assis sur la territorialisation du pouvoir politique aux replis municipalistes.

L'intercommunalité est surtout l'objet de débat entre anciens et modernes, entre conservateurs, défenseurs de la commune et du département, et fervents militants des territoires en prise avec les réalités contemporaines (communautés, région), le tout sur fond d'intérêts politiques.

- La contractualisation territoriale, prolifère depuis les années 1980 à travers une « *valse des étiquettes* » (Gaudin J.P., 2000) d'avantage révélatrice de l'évolution des intitulés plus que des contenus.

Bien qu'ancrée dans la souplesse, dans l'adaptabilité et dans l'imaginaire politique de l'horizontalité du jeu d'acteurs, le contrat reproduit une forme institutionnelle du faire-ensemble. Il fait renaître de ces cendres les féodalités étouffées, plus diplomatiquement. Du moins les rationalités de l'action publique.

Vécues comme un désordre pour certains politiques, les démarches contractuelles, de fait éphémères, tendent tantôt à se pérenniser, tantôt à devenir le guichet financier pour des élus qui se positionnent dans la file d'attente du marché concurrentiel.

Les limites de la contractualisation sont surtout le produit du heurt avec la conception républicaine de l'intérêt général. Celle-ci accorde à l'Etat, la suprématie des prérogatives législatives et le statut de décideur.

Dans cette optique, la conception normative de la planification en tant que point d'aboutissement de la négociation n'est pas étonnante.

Nous le devinons, la problématique métropolitaine, dans son volet politique, induit un questionnement élargi aux institutions et à la conception démocratique d'une société devenue hypermoderne.

Sur l'architecture institutionnelle.

L'Etat d'hier, empreint d'une logique égalitaire prévalant, a laissé place à un niveau central immergé dans la compétitivité des territoires et dans l'approche schumpetérienne de son soutien. Il est désormais fonction des territoires et de leurs stratégies d'excellence.

Jouant le rôle de guichet unique, il perdure dans la quête permanente de l'ajustement entre les territoires politiques, ces découpages administratifs et les territoires «fonctionnels» encore indéfinissables.

Cette obsession le conduit à adopter une posture innovante (ou plutôt recyclée) et foisonnante (pour démonter de son comportement proactif) d'un point de vue institutionnel.

Si l'aventure de l'animation à l'échelle locale était affectée à l'Etat, la définition d'une nouvelle stratégie nationale doublée des réformes administratives ont fait émergé le couple commune - intercommunalité pour parer à la logique néolibérale de la fragmentation des territoires. Ce contexte où les agglomérations maintiendraient localement les notions devenues floues d'équilibre social de l'habitat, de solidarité territoriale.

La réduction des compétences et des ressources des services déconcentrés, le pilotage des budgets en amont ainsi que la création d'agences ont contribué à formater un « *Etat, aujourd'hui à distance* » (Epstein R., 2008).

Au nom de la cohérence, de la pertinence et de l'efficacité, le référentiel modernisateur de l'action publique triomphe. Mais ne s'agit pas d'une totale confusion entre le souci d'une simplification de l'architecture institutionnelle et l'adaptation à la géographie des problèmes, des fonctionnements sociétaux?

Autrement dit n'est-ce pas une déroute entre des objectifs de lisibilité citoyenne, de coupes budgétaires, de transversalité des politiques publiques et des visées relatives à la minimisation des tâches de coordination et à la légitimation des interventions publiques ?

Transcrite à l'échelle métropolitaine, le risque de métropoles devenus les moteurs de la croissance nationale, entourées d'EPCI-bassins de vie résidentiels, devient alors menaçant. Il renforce la concurrence entre métropoles et non métropoles. Une situation d'exclusion-intégration que panse la coopération face à « *L'archipelisation* » décisionnelle et à ses dérives ségrégatives.

Depuis plus de quinze ans pourtant, la substitution du « *qui gouverne ?* » par *Les questions relatives à «peut ont gouverner?»* ou « *comment et à quelles conditions peut on le faire ?* » (Novarina G., 1998) ont infléchi le questionnement.

Les outils adaptés à la plasticité des enjeux territoriaux restent encore à construire.

« D'une démocratie confisquée par Les élites politiques au passage progressif d'une démocratie éclatée dans ses lieux d'exercice et dans la nature de ses acteurs » (Thoenig J.C., Duran P., 1996).

L'objet contractuel, la négociation interrogent la légitimité de l'action publique du fait de « *L'hégémonie de la méditation politique et sociale à partir des seules vertus dont on crédite l'interaction* » (Thoenig J.C., Duran P., 1996). Le couple inséparable de la règle générale et de la représentation politique tendrait-il à s'estomper ?

Ces « *nouveaux modes de la prise de décision* » (Gaudin J.P., 2000), chapotés dans les génériques de la contractualisation territoriale, du partenariat, du consensus ou encore de la gouvernance questionnent le déficit démocratique. L'opacité, inhérente à l'outil contractuel constitue un facteur aggravant de la dépolitisation de la société.

Cette situation devient alors paradoxale au regard du principe apparent de cette fabrication de la politique publique ancrée dans la concertation, la négociation explicite et la visibilité des engagements réciproques.

Cette critique, devenue prétexte, est fréquemment récupérée par les « *anciens bénéficiaires d'un ordre préalable ou par des décideurs qui se sentent écartés d'un nouveau mode de faire, voire plus généralement par tous ceux que menace une perte de leur maîtrise des règles du jeu* » (Gaudin J.P., 1999). Une fois n'est pas coutume : modernisation contractuelle versus règle générale.

Au-delà des oppositions dogmatiques, « *la planification territoriale, comme objet de médiation et de transaction particulièrement stratégique, est le révélateur du différentiel*

démocratique des villes et régions dans la mise en lien des décisions à des formes participatives, délibératives, représentatives de démocratie » (Seigneuret N., Duarte P., 2011).

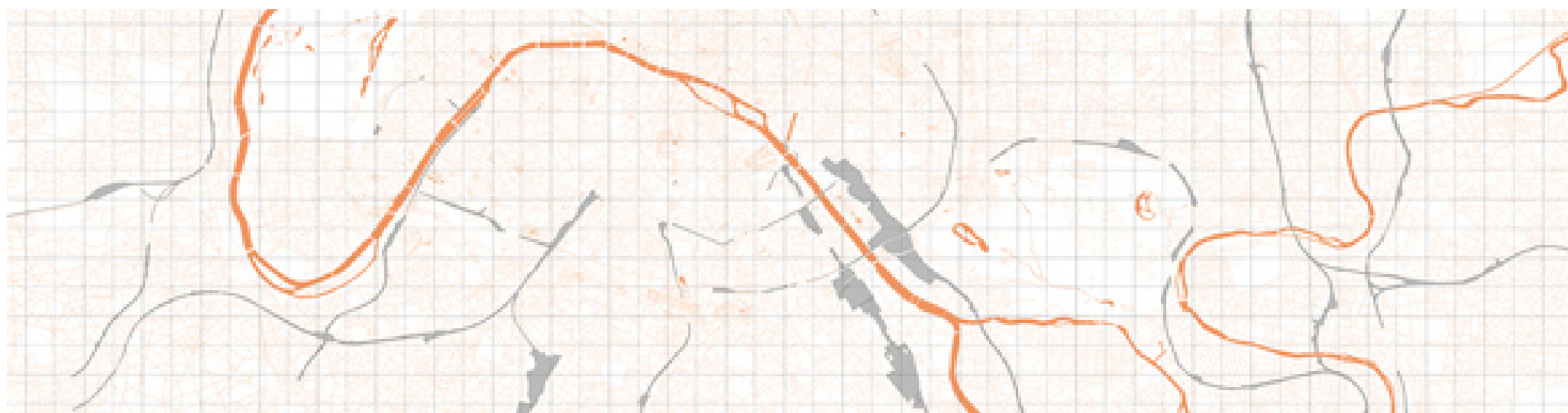
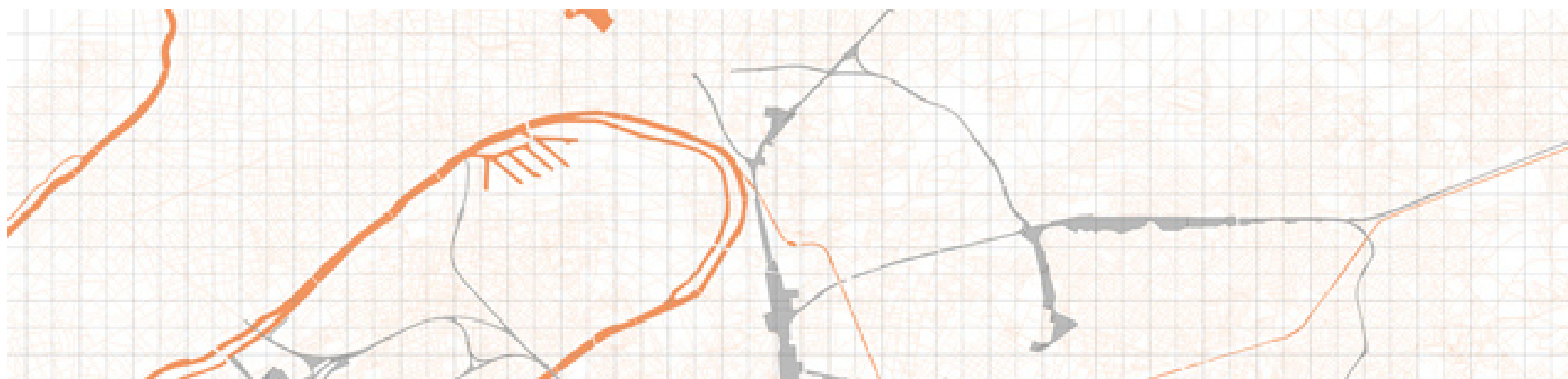
Au-delà de l'ingénierie, c'est la problématique d'une République des réseaux et du dépassement du contrôle citoyen dans le mandat territorial, dont la portée déborde désormais les territoires, qui est en question.

Face à la perte du monopole de l'habitant comme intégrateur républicain par excellence, du fait que les réseaux et services qu'ils délivrent s'affirment comme des intégrateurs sociaux tout autant décisifs, comment construire une concertation non plus étriquée et une représentation politique détachée de l'issue de la sanction lors de l'élection ?

« *Quelle politisation du réseau ? Peut-on voter sur les réseaux comme on vote dans les territoires ?* » (Rifkin J., 2012).

Quelle prise en compte de l'utilisateur des villes face à la figure de l'habitant-bulletin de vote ?

L'idéal républicain se trouvant en ballotage, place à de nouvelles formes d'espace politique.



REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

OUVRAGES UNIVERSITAIRES

GUILLY J.P., PERRAT J., *La dynamique institutionnelle des territoires : entre gouvernance locale et régulation globale*, Les Cahiers du Groupement de Recherches Economiques et Sociales, n°2003-5, Mai 2003.

ASCHER F., *Panorama des recherches sur la planification urbaine, 1969-1995*, Editions Montrouge Cristal, 1995.

ASCHER F., *La République contre la ville : essai sur l'avenir de la France urbaine*, L'Aube, 1998.

PINSON G., *Le projet urbain comme instrument d'action publique. Gouverner par les instruments*, Editions des presses de sciences po, 2005.

ZEPF M., ANDRES L., *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Editions des presses polytechniques et universitaires romandes, 2011.

VANIER M., *Le pouvoir des territoires : essai sur l'interterritorialité*, Editions Economica, 2008.

NOVARINA G., *Plan et projet : L'urbanisme en France et en Italie*, Editions Economica, 2003.

GAUDIN J.P., *Gouverner par contrat : L'action publique en question*, Editions des presses de sciences po, 1999.

NOVARINA G., GAUDIN J.P., *Politiques publiques et négociation*, Editions du CNRS, 1997.

GILLI F., OFFNER J.M., *Paris, métropole hors les murs*, Editions des presses de sciences po, 2008

FOURCAUT A., *Paris - Banlieues, conflits et solidarités*, Editions Créaphis, 2007.

GUERANGER D., DESAGE F., *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Editions du Croquant, 2011.

OFFNER J.M., dossier *Le Grand Paris*, Problèmes politiques et sociaux, La documentation française, n°942, Novembre 2007.

ALLAIN R., BAUELLE G., GUY C., *Le polycentrisme, un projet pour l'Europe*, Presses universitaires de Rennes, 2003

LEFEVRE C., *Gouverner les métropoles*, Politiques locales, Lextenso éditions, 2009.

ESTEBE P., *Gouverner la ville mobile*, La ville en débat, Presses Universitaires Françaises, 2008.

SUBRA P., *Le Grand Paris. Géopolitique d'une ville mondiale*, Editions Armand Colin, 2012.

HALBERT L., *L'avantage métropolitain*, Presses Universitaires Françaises, 2010.

CHALAS Y., DUBOIS TAVAINÉ G., *La ville émergente*, L'Aube, 1997

MEILHAC A., *Planifier et aménager les territoires dans un contexte métropolitain*, Mémoire d'apprentissage Master 2 Urbanisme Habitat et Coopération Internationale, Institut d'Urbanisme de Grenoble, Septembre 2013.

ARTICLES DE PERIODIQUES

MONGIN O., « Les chantiers du Grand Paris », *Esprit*, Octobre 2008, n°10, p.60 à p.194.

BEHAR D., « L'agglomération : entre gouvernement et gouvernance », *Habitat et Société*, Septembre 2000, n°19.

COING H., « La ville en plan », *Revue française de science politique*, 1973, n°2, p. 250 à p. 267.

DORMOIS R., « Structurer une capacité politique à l'échelle urbaine, les dynamiques de planification à Nantes et à Rennes (1977-2001) », *Revue française de science politique*, Mai 2006, n°56, p. 837 à p. 867.

LELOUP F., « La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ? », *Géographie, économie, société*, Avril 2005, n°7, p. 321 à p. 332.

GASCHET, LACOUR, « Métropolisation, centre et centralité », *Revue d'économie régionale et urbaine*, Février 2002, p.49 à p. 72.

GILLI F., « Le Grand Paris des Grands Parisiens », *Pouvoirs Locaux*, 2013, n° 97, p. 37 à p. 41.

GILLI F., « Paris métropole est-il un simple objet transitionnel ? », *Quaderni*, Mars 2010, n° 73, p. 35 à p. 44.

ESCALLIER R., « Les frontières dans la ville, entre pratiques et représentations », *Les Cahiers de La Méditerranée*, 2006, n°73, p.2 à p. 19.

JOUBE B., LEFEVRE C., « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, 1999, n°6, p. 835 à p.854.

NOVARINA G., « La construction des demandes sociales par le projet d'urbanisme », *Les Annales de La Recherche Urbaine*, 1998, n°80-81, p.173 à 179.

DUGUA B., TROTTA G., « Les lieux transactionnels de la planification territoriale », *Géocarrefour*, 2012, n°2, volume 87, p.115 à p.127.

SUBRA P., « Le Grand Paris, stratégies urbaines et rivalités géopolitiques », *Hérodote*, 2009, n°135, p.49 à p.78.

RICHER C., « Questions vives pour la géographie de l'intercommunalité », *L'information géographique*, 2008, n°4, volume 72, p. 56 à p.77.

DEFFIGIER C., « Intercommunalité et territorialisation de l'action publique en Europe », *Revue française d'administration publique*, Janvier 2007, n° 121-122, p. 79 à p. 98.

LE SAOUT R., « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, 2000, n°3, p. 439 à p. 461.

Dossier « Les relations entre communes et communautés : entre continuités et ruptures », *Gazette des communes*, 18 Novembre 2013, n° 2197, Cahier détaché n° 2.

Dossier « Le schéma directeur d'Ile de France 2030 », *Revue Urbanisme*, Décembre 2011, Hors Série n°41.

SITOGRAFIE

MENU S., « Les Pôles de Compétitivité, un nouveau pilotage de la politique industrielle ? Bilan en Ile-de-France », [en ligne], *Politiques et management public*, 2011, volume 28-1, consulté le 21 Mai 2014, sur pmp.revues.org

CHUM D., GENDRON M., LEGUILLON S., « Grand Paris : pour une métropole vraiment métropolitaine » [en ligne], *Métropolitiques*, 25 Octobre 2013, consulté le 30 Octobre 2013, sur metropolitiques.fr

RIO N., « Le mythe des clusters du Grand Paris. La spécialisation comme régulation métropolitaine » [en ligne], *Métropolitiques*, 10 Février 2014, consulté le 29 Mai 2014, sur metropolitiques.fr

LACOSTE G., « La Métropole du Grand Paris, intégration ou confédération ? », [en ligne], *Métropolitiques*, 09 Septembre 2013, consulté le 04 Février 2014, sur metropolitiques.fr

GILLI F., « Gouvernance du Grand Paris : l'enjeu démocratique », [en ligne], *Métropolitiques*, 22 Mai 2013, consulté le 02 Septembre 2013, sur metropolitiques.fr

BEHAR D., « Grand Paris : la gouvernance métropolitaine... pour quoi faire ? », [en ligne], *Métropolitiques*, 6 avril 2011, consulté le 10 Septembre 2013 sur metropolitiques.fr

BEHAR D., « Métropole de Paris : la politique contre la géopolitique », [en ligne], *Mediapart*, 29 juillet 2013, consulté le 24 novembre 2013, sur www.mediapart.fr

BRAOUEZEC P., « En ville, le droit à la centralité pour tous », [en ligne], *Mediapart*, 22 Septembre 2012, consulté le 27 Février 2014, sur www.mediapart.fr

BEHAR D., « Métropole de Paris : la politique contre la géopolitique », [en ligne], *Mediapart*, 29 juillet 2013, consulté le 2 Septembre 2013, sur www.mediapart.fr

Assemblée des Communautés de France (AdCF), Dossier spécial Grand Paris et intercommunalité en Île-de-France, [en ligne], *AdCF*, 13 Décembre 2013, consulté le 25 Juin 2014, sur www.adcf.org

PRODUCTIONS INSTITUTIONNELLES

Conseil Région d'Il de France, *Schéma Directeur de La Région Ile de France*, arrêté par le conseil régional le 18 Octobre 2013.

Observatoire de la décentralisation, *Le Grand Paris : un vrai projet pour un enjeu capital*, Rapport d'information de Ph. Dallier, n° 262, 2007-2008.

Assemblée des Communautés de France (AdCF), *L'intercommunalité francilienne : Les scénarii pour demain*, 18ème convention de l'intercommunalité, Octobre 2007.

HUCHON J.P., *Scenarii pour La métropole Paris - Ile de France demain*, Rapport de la commission régionale, Avril 2008.

Conseil de développement de Plaine Commune, *Une métropole du Grand Paris construite avec Les habitants et Les usagers à partir des bassins de vie*, quatrième avis et contribution validée lors de l'assemblée plénière du 7 octobre 2013.

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile de France (IAUIDF), *Gouvernance(s) et ingénieries métropolitaines*, Les Cahiers de l'IAU IDF, Septembre 2011, n°160.

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile de France (IAU IDF), *Stratégies métropolitaines*, Les Cahiers de l'IAU IDF, Juin 2009, n° 151.

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile de France (IAU IDF), *La métropole du Grand Paris : décryptage(s)*, Note rapide de l'IAU IDF, Mars 2014, n°644.

Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Ile de France (IAU IDF), *Capitalisation des savoirs sur Le Bassin parisien*, Acquis des séminaires scientifiques de 2009, Juin 2010, volume n°3.

Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR), *Une petite synthèse du Grand Pari(s) de L'agglomération parisienne*, Paris Projet, Mars 2009, n°39.

BAUELLE G., PEYRONY J., *Le polycentrisme en France : cheminement d'un concept*, Analyses et Débats de la DATAR, Mai 2005, n°1.

BOUTET A., GALMICHE C., *Capitalisation bibliographique sur La contractualisation territoriale*, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, Septembre 2003.

Plan, Urbanisme, Construction et Architecture (PUCA), *L'intercommunalité en débat*, Synthèse du cycle de séminaires Territoire et aménagement, organiser les territoires, 2008.

Assemblée des Communautés de France (AdCF), *L'intercommunalité francilienne : Les scénarii pour demain*, 18ème convention de l'intercommunalité, Octobre 2007.

SARKOZY N., *Discours pour L'inauguration du satellite n°3 de Roissy Charles de Gaulle*, 26 Juin 2007.

PRODUCTIONS LEGISLATIVES

Loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Article L. 5219-1. - I de la *Loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles - dispositions franciliennes*, adoptée par l'Assemblée Nationale le 19 Décembre 2013.

Décret n° 2009-929 du 29 juillet 2009 relatif aux *attributions déléguées au secrétaire d'Etat chargé du développement de La région capitale*.

FILMOGRAPHIE

Documentaire *La France en face*, diffusé le 25 Octobre 2013, disponible sur france3.fr [en ligne].

EXPOSITION

Paris, La métropole et ses projets, Exposition permanente du pavillon de l'Arsenal - 75 004 Paris.