

1 *Bund* montrent que celui-ci est également intérêts publics. La métropole berlinoise se mms et il est encore trop tôt pour savoir si politique susceptible de fédérer ces intérêts ité du gouvernement actuel à soutenir les est la condition du développement de la maintien de la cohésion sociale et spatiale.

LA MÉTROPOLÉ PARISIENNE : À LA RECHERCHE DU PILOTE ?

Philippe ESTÈBE

*Professeur associé
à l'Université de Toulouse,
Cabinet Acadie*

2433 Patrick LE GALÈS

*Directeur de recherche au CNRS,
CEVIPOF-Sciences Po*

Qui gouverne l'agglomération parisienne ? Paris est une ville / département, métropole, la première ville de l'Île de France, une région urbaine, une capitale d'État. Compte tenu de l'ampleur de la tâche, de la faible commande publique de recherche ce territoire, les travaux sont extraordinairement modestes. Nous ne prétendons combler cette lacune mais simplement indiquer ce qui, à notre sens, peut constituer ensemble de questions de recherche sur cette métropole. Notre réflexion va s'appuyer les développements de la sociologie de l'action publique et de la gouvernance ; d'esquisser les dynamiques de la région parisienne. Quatre propositions contradictoires sont couramment avancées :

- la métropole est ingouvernable car il y a trop d'acteurs et d'institutions frontières floues, de groupes sociaux aux extrêmes de la hiérarchie sociale ;
- les intérêts économiques sont massivement présents et organisent *via* réseaux, et leur influence, la gouvernance de la région parisienne en privilégiant grandes infrastructures, les réseaux techniques efficaces, la politique immobilière prestige, la concurrence internationale ;
- Paris reste la capitale d'un État centralisé et qui demeure d'abord structurée les politiques et l'appareil d'État, le préfet et le préfet de police ;
- la décentralisation impose progressivement sa logique, la région Île-de-France se banalise, et comme la région recouvre assez bien le gros de la région urbaine, la région Île-de-France fait office de fait de gouvernement métropolitain en formation.

Faut-il en conclure que la métropole est ingouvernable ? La question nous semble mal posée et n'a de sens que si l'on détermine très précisément un monde idéal gouvernement cohérent. Il y a donc une certaine naïveté fonctionnaliste à reprendre infiniment ce thème de l'ingouvernabilité. L'action d'un gouvernement est toujours

1. Lefèvre (C.), « La région Île-de-France, une métropole ingouvernable ? » in : Jouve (B.), Lefèvre

partielle et souvent discontinue². Des segments, des territoires sont gouvernés à certains moments : par des institutions, des processus, des acteurs, des réseaux qu'il reste à déterminer et dont l'agrégation est toujours un peu fragile au-delà des apparences des institutions.

Dans la mosaïque des pouvoirs de l'agglomération parisienne, on peut discerner une territorialisation de la gestion publique : communes, départements, et dans une certaine mesure la région prennent progressivement du poids dans le gouvernement de l'agglomération mais sans parvenir à instaurer un gouvernement intégré de la métropole. L'imbrication institutionnelle est sans doute plus inextricable en Île-de-France qu'ailleurs car tous les pouvoirs sont urbains. Ils jouent tous sur le même terrain même si les échelles sont différentes. La répartition implicite des territoires qui autorise, en province, un certain *modus vivendi* au sein de l'architecture héritée des lois Defferre — gouvernement autonome des grandes villes, politique rurale et compensatrice des conseils généraux, développement local et aide aux villes moyennes pour les conseils régionaux — n'est à l'évidence pas possible ici. Les institutions politiques sont interdépendantes, condamnées à coopérer puisqu'elles ne peuvent pas feindre de s'ignorer et que nul ne dispose d'une position éminente lui conférant la qualité de *primus inter pares*.

En d'autres termes, la région capitale, jadis hors du droit commun de la gestion locale, se banalise un peu du côté de la gestion publique compte tenu de la lente émergence du conseil régional. Mais cela ne constitue qu'une partie de l'histoire.

PARIS, VILLE D'ÉTAT, VILLE GOUVERNÉE PAR L'ÉTAT

Il était une fois la France des années 1960 marchant vers le progrès sous la houlette éclairée de grands serviteurs de l'État du régime gaulliste. Parmi les grandes œuvres du régime figure en bonne place le chantier dirigé par Paul Delouvrier : le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne de 1965. Les options d'organisation de l'espace retenues dans ce schéma et mises en œuvre par l'État laissent des traces durables et structurantes dans l'espace régional : les villes nouvelles, le développement du pôle de la Défense avec les sièges des grandes firmes, « les champions nationaux », les aéroports dont Roissy, le RER, les autoroutes, le pôle de Paris sud (Orsay, Saclay), le renforcement de Paris. En creux, ces options déterminent l'espace régional par tout ce qui n'est pas organisé ou laissé de côté : la Seine-St-Denis et l'est (une partie de la ceinture rouge), le développement de la réserve de cadres de l'ouest parisien, les grands quartiers d'habitation à la périphérie sans les équipements des villes nouvelles : Mantes et Seine Aval, Meaux, Grigny par exemple. Les creux et les pleins du schéma sont en partie déterminés par les rapports de force entre les gaullistes et les municipalités communistes de la région parisienne. Le schéma directeur de 1965 s'inscrivait dans l'ambition de planification spatiale organisée par l'État pour permettre la mobilité et l'unification d'un grand marché du travail francilien. La métropole parisienne est le centre, la régulation hiérarchique domine les rapports sociaux, les politiques publiques et l'organisation de l'économie sur le territoire orchestrée par la DATAR.

Cet épisode s'inscrit dans une porte à la capitale. Paris est aussi l'Île-de-France. Depuis les origines le contrôle de la capitale sont des enjeux politiques en place, le économique ont toujours constitué des pouvoirs à Paris. La centralisation important qu'ailleurs pour unifier la diversité des territoires.

Par conséquent, l'État a assuré la démocratie locale s'est cantonnée à la métropole parisienne ont longtemps été des réformes institutionnelles successives. Le maire de Paris au suffrage universel perturbant constamment le tissu sédimenté un système politique territorial des capitales régionales. Paris continue au-delà, tant par son poids économique. Défense, la quasi totalité des sièges de la ville de Paris a longtemps campé dans l'agglomération. Alors que partout ailleurs s'organisent politiquement, c'est la ville-centre, rien de tel en Île-de-France l'espace régional, alors même que la politique de l'espace national.

Longtemps, l'Île-de-France est de capitale et celle d'être une loi pour les autres régions et partageant avec le reste de la France, depuis Jean-François Guichard la fonction qu'elle opérerait sur les territoires pour 100 F de prélèvement fiscal d'équipements contre 35 en Midi-Pyrénées. Le territoire ont eu pour souci affaiblir le reste du territoire, tout en évitant la 100/150 km de l'incorporation dans leur rayonnement. Ces politiques renforçant la puissance parisienne ont-elles pris leur parti de cette situation ? Les discours culpabilisants sur la métropole d'intensité : les acteurs publics ont une forte productivité³ — liée à une métropole française — l'Île-de-France produit et fiscaux diffusent, de manière importante 150 milliards de F (environ 23

3. La région parisienne concentre 40 % du PIB national (données 1998).

des territoires sont gouvernés à certains des acteurs, des réseaux qu'il reste à peu fragile au-delà des apparences des

iration parisienne, on peut discerner une nes, départements, et dans une certaine oids dans le gouvernement de l'agglomè- uvernement intégré de la métropole. inextricable en Île-de-France qu'ailleurs ur le même terrain même si les échelles ritoires qui autorise, en province, n'itée des lois Defferre — gouvernement ompensatrice des conseils généraux, i pour les conseils régionaux — n'est à ues sont interdépendantes, condamnées e s'ignorer et que nul ne dispose d'une nus *inter pares*.

s hors du droit commun de la gestion on publique compte tenu de la lente istitue qu'une partie de l'histoire.

ORNÉE PAR L'ÉTAT

archant vers le progrès sous la houlette gaulliste. Parmi les grandes œuvres du r Paul Delouvrier : le schéma directeur sienne de 1965. Les options d'organi- nises en œuvre par l'État laissent des ional : les villes nouvelles, le dévelop- des grandes firmes, « les champions », les autoroutes, le pôle de Paris sud eux, ces options déterminent l'espace ssé de côté : la Seine-St-Denis et l'est ent de la réserve de cadres de l'ouest iphérie sans les équipements des villes par exemple. Les creux et les pleins du rts de force entre les gaullistes et les enne. Le schéma directeur de 1965 ale organisée par l'État pour permettre du travail francilien. La métropole ue domine les rapports sociaux, les mie sur le territoire orchestrée par la

Cet épisode s'inscrit dans une longue tradition de l'intérêt particulier que l'État porte à la capitale. Paris est aussi et surtout la capitale de la France et Paris n'est pas l'Île-de-France. Depuis les origines du pouvoir royal en France, l'administration et le contrôle de la capitale sont des enjeux politiques majeurs pour l'État. La protection des pouvoirs politiques en place, le rayonnement de la France et le développement économique ont toujours constitué des priorités structurelles pour l'organisation des pouvoirs à Paris. La centralisation jacobine donne à la capitale un rôle encore plus important qu'ailleurs pour unifier l'espace politique, les élites et contrôler la grande diversité des territoires.

Par conséquent, l'État a assuré directement la gestion des affaires et la question de la démocratie locale s'est cantonnée aux communes de banlieues. Paris et l'agglomération parisienne ont longtemps été des nains politiques. Depuis l'après-guerre en effet, les réformes institutionnelles successives (découpage départemental de 1964, élection du maire de Paris au suffrage universel en 1977, élections régionales depuis 1986), en perturbant constamment le tissu politique régional, n'avaient pas permis que se sédimente un système politique territorial, tel qu'il fonctionne depuis longtemps dans les capitales régionales. Paris continue d'exercer une domination incontestée sur la région et au-delà, tant par son poids économique (près de 40 % des emplois régionaux et, avec la Défense, la quasi totalité des sièges sociaux) que culturel et surtout social. Pourtant, la ville de Paris a longtemps campé dans un splendide isolement politique, n'organisant pas l'agglomération. Alors que partout ailleurs (ou presque) les agglomérations urbaines s'organisent politiquement, cahin-caha, autour de la figure du député maire de la ville-centre, rien de tel en Île-de-France : Paris ne constitue pas le centre politique de l'espace régional, alors même que — et sans doute parce que — elle est le centre politique de l'espace national.

Longtemps, l'Île-de-France a fait face à une contrainte : celle de maintenir son rang de capitale et celle d'être une locomotive pour l'ensemble du territoire, entraînant les autres régions et partageant avec elles les fruits de son insolente prospérité. L'Île-de-France, depuis Jean-François Gravier, s'est trouvée régulièrement dénoncée pour la ponction qu'elle opérerait sur les autres régions — le Parti socialiste écrivait en 1980 que pour 100 F de prélèvement fiscal opéré en Île-de-France, l'État y dépensait 350 F d'équipements contre 35 en Midi-Pyrénées par exemple. Les politiques d'aménagement du territoire ont eu pour souci affiché d'opérer une redistribution de l'Île-de-France vers le reste du territoire, tout en essayant de « protéger » les villes dans un cercle de 100/150 km de l'incorporation dans l'orbite francilienne, fatale, selon les aménageurs, à leur rayonnement. Ces politiques publiques ont toutes eu des effets considérables renforçant la puissance parisienne. Les politiques publiques d'aménagement du territoire ont-elles pris leur parti de cette puissance parisienne et francilienne ? Toujours est-il que les discours culpabilisants sur la région ont, depuis une vingtaine d'années, diminué d'intensité : les acteurs publics et privés admettent publiquement que, du fait de sa très forte productivité³ — liée à un taux d'activité supérieur à la moyenne des régions française — l'Île-de-France produit un surplus de richesses que les prélèvements sociaux et fiscaux diffusent, de manière invisible, vers les autres régions. Selon certains⁴, plus de 150 milliards de F (environ 23 milliards d'euros) seraient, chaque année, redistribués

3. La région parisienne concentre 18 % de la population française, 25 % du revenu des ménages et 28 % du PIB national (données 1998).

depuis l'Île-de-France vers le reste du territoire. L'Île-de-France est la seule région, avec l'Alsace et Rhône-Alpes, où la somme des revenus d'origine privée dépasse la somme des revenus publics et des transferts sociaux.

Les années quatre-vingt semblent marquer une évolution du schéma institutionnel pour deux raisons : les réformes de décentralisation et l'émergence d'un conseil régional élu en Île-de-France ; la croissance économique et le vent de libéralisme. Pourtant, à la fin de la décennie, l'État tente de reprendre la main. À l'époque du gouvernement Rocard (1988-1992), les questions d'urbanisme, de territoire, d'aménagement et de développement retrouvent une nouvelle vigueur. Le Premier ministre, longtemps maire de Conflans-Sainte-Honorine, s'engage à améliorer les conditions de vie des franciliens. La mobilisation de la volonté gouvernementale pour la région Île-de-France prend la forme de l'élaboration d'un nouveau schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF) visant à remplacer celui de 1976 et à fixer les grandes lignes de l'aménagement pour les deux décennies suivantes. Ce nouveau schéma poursuit dans ses grandes lignes les principales orientations de 1965 et 1976, qu'il s'agisse du renforcement des pôles autres que Paris (villes nouvelles, Saclay, Roissy), le tout organisé en fonction des intérêts de la ville-centre, du développement des infrastructures de transport pour faciliter la mobilité au sein d'un marché du travail à l'échelle de la métropole, et la protection du cadre de vie, notamment de grands espaces naturels. Rédigé par la direction régionale du ministère de l'équipement, le SDRIF donne à voir la région en termes de flux, de transports, de logements, d'emplois, de friches urbaines et d'espaces naturels. Le SDRIF impose des règles strictes en matière d'ouverture à l'urbanisation de nouveaux espaces urbanisables ainsi que des règles qui contraignent les documents locaux d'urbanisme. Au-delà de cette reprise de l'aménagement classique, le SDRIF marque une rupture : pour la première fois, il souligne les fractures sociales et territoriales et montre que la région parisienne, en dépit de sa richesse n'est pas à l'abri de la formation de poches de pauvreté durables. Ce constat marque une inflexion dans le discours sur l'aménagement francilien : Paris n'est plus simplement la locomotive de la France dont l'organisation doit être optimisée ; il s'agit d'une région qui doit faire face à des problèmes internes de cohésion sociale et, à ce titre, éligible à la solidarité nationale, comme d'autres territoires.

Cette volonté de l'État ne dure pas. Le SDRIF est un document indicatif pour l'essentiel et la région parisienne ne constitue pas le même enjeu pour les gouvernements des années quatre-vingt-dix. Ce schéma est sans doute l'un des derniers sursauts d'une puissance publique nationale. Pourtant, si son influence se fait moins directe, l'État reste très présent en Île-de-France. Symboliquement, le préfet de la région Île-de-France est le président de l'Association du corps préfectoral ; il pèse aussi indirectement par le biais des établissements publics d'aménagement ou des entreprises nationales (comme la SNCF) qui disposent d'une capacité d'aménagement du territoire et d'orientation de la demande considérable. Des fonctions telles que la sécurité ou les transports interurbains (à l'échelle de la région urbaine) restent du domaine de l'État, même s'il est de plus en plus conduit à les partager avec les élus. Le préfet de police de Paris dispose d'un pouvoir étendu qui n'a pas d'équivalent dans les autres villes. Il s'agit d'un poste très politique. L'État dispose également en Île-de-France des directions départementales de l'équipement dans chacun des départements ainsi que de la direction régionale de l'équipement qui joue un rôle central de coordination dans les questions d'aménagement, en lien étroit avec les ministères. Tout l'appareil d'État est également présent, des trésoriers-payeurs

tal possède des ressources importa
parfois d'impulsion de certaines p

LA FRAGMENTATION COMMUNES ET DÉPARTE

Vue de loin, la région parisienne politique. Les 480 communes de la ville-centre bien identifiée, Paris, s'étendent d'est en ouest, formant un espace de presque 5 millions d'actifs ave

Le premier type de pouvoir politique. Le maillage communal historique d'autant plus grande qu'il ont ici fait défaut. La coopération « est ici atrophiée : à défaut comme dans la plupart des zones urbaines ; à défaut aussi du terme, constitué la matrice de d'autres régions. À ceci s'ajoute qui persiste à plus d'un titre, m'affadie.

Au cœur du système, la ville employée, de sa puissance économique tête et des épaules, toutes les autres Elle sort peu à peu de son isolement serrées avec ses voisines et avec l'élection d'un maire de gauche. L'implication parisienne dans le Dans ce registre municipal, le gauche prend la mairie de Paris une configuration inédite : un central qui ne manifeste pas po Jacques Chirac, l'Hôtel de ville camp retranché et le tremplin Bertrand Delanoë, s'affiche une écologique et participative. I Delanoë contribuent à isoler la région et la ville-centre sont de à constituer un système d'alliance régional fort. Pis, l'antagonisme

l'Île-de-France est la seule région, avec us d'origine privée dépasse la somme

tal possède des ressources importantes en termes de données et de capacité de contrôle, parfois d'impulsion de certaines politiques.

LA FRAGMENTATION DE LA MÉTROPOLE PARISIENNE : COMMUNES ET DÉPARTEMENTS

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 bien identifiée, Paris, à une échelle de grande métropole, environ 100 kilomètres d'est en ouest, formant une agglomération d'une dizaine de millions d'habitants, de presque 5 millions d'actifs avec un système de transport en commun très performant.

Le premier type de pouvoir est constitué par les différents échelons de pouvoir politique. Le maillage communal, très dense en Île-de-France, a pris une importance historique d'autant plus grande que les médiations, que les autres régions ont connues, ont ici fait défaut. La coopération intercommunale dans son volet « projet de développement » est ici atrophie : à défaut de pôles organisateurs — qu'il s'agisse du canton comme dans la plupart des zones rurales ou de la ville-centre comme dans la plupart des aires urbaines ; à défaut aussi du parrainage des départements qui n'ont pas, sur le long terme, constitué la matrice de l'organisation intercommunale que l'on connaît dans d'autres régions. À ceci s'ajoute le principe municipal, fondateur de la banlieue rouge, qui persiste à plus d'un titre, même lorsque la couleur de la majorité municipale s'est affadie.

Au cœur du système, la ville de Paris joue un rôle ambigu. Forte de ses 40 000 employés, de sa puissance économique et politique, ville mondiale, elle domine, de la tête et des épaules, toutes les autres collectivités de l'Île-de-France, y compris la région. Elle sort peu à peu de son isolement historique et cherche à nouer des relations plus serrées avec ses voisines et avec la région. Cependant, l'alternance de 2001, qui a vu l'élection d'un maire de gauche, n'a pas encore marqué de véritable inflexion de l'implication parisienne dans les affaires régionales, malgré la bonne volonté affichée. Dans ce registre municipal, le grand bouleversement s'est produit au centre. En 2001, la gauche prend la mairie de Paris ; ceci, ajouté à l'alternance nationale de 2002, produit une configuration inédite : un maire de la ville-centre, dans l'opposition au pouvoir central qui ne manifeste pas pour autant d'ambition présidentielle. Sous la houlette de Jacques Chirac, l'Hôtel de ville de Paris a d'abord été, pendant des années, à la fois le camp retranché et le tremplin au service des ambitions politiques de son maire⁵. Avec Bertrand Delanoë, s'affiche une orientation strictement municipale, à forte connotation écologique et participative. Paradoxalement, les premiers pas de l'administration Delanoë contribuent à isoler encore plus Paris du reste de l'Île-de-France. Même si la région et la ville-centre sont de la même tendance politique, elles ne sont pas parvenues à constituer un système d'alliance de nature à constituer un mode de gouvernance régional fort. Pis, l'antagonisme ville-centre / région que l'on trouve souvent ailleurs se

5. Knapp (A.), « Le système politico-administratif local parisien : 1977-1987 », *Annuaire du GRALE de la région parisienne*, 1988, n° 1, p. 11-30. Hoesel (F.), *Un maire à Paris, Mise en scène d'un nouveau rôle politique*, Paris, 1991.

350

trouve ici amplifié, notamment par le souci dont témoigne le conseil régional de promouvoir l'équilibre entre le centre et la périphérie. À l'inverse, la mairie de Paris affiche sa volonté de coopération avec les communes de la première couronne, et un renforcement de l'influence du centre qui inquiète le conseil régional.

Deux phénomènes se conjuguent pour isoler le centre du reste de l'agglomération parisienne. D'une part, la vision du territoire portée par les élus et les hauts fonctionnaires parisiens reste largement autocentrée. En ce sens, les élites parisiennes n'ont pas franchi les mêmes étapes que leurs homologues des autres grandes villes ; celles-ci ont progressivement intégré une lecture polycentrique de leur territoire et acceptent le fait que la ville-centre n'est plus le « seul » centre de l'agglomération. D'autre part, la ville-centre se trouve prise dans un processus de fragmentation interne, liée à la montée du « local » en son sein : les quartiers et les arrondissements, encouragés à la fois par l'organisation politico-administrative et l'appel à la proximité porté par l'actuelle équipe municipale parisienne, agissent comme des « communes » qui contestent de plus en plus les décisions de l'appareil central⁶. L'Hôtel de ville n'est plus, à Paris, le seul maître à bord : il doit compter avec 20 arrondissements et, de plus en plus, quatre-vingts quartiers. La mairie centrale se trouve de plus en plus confrontée à des arbitrages douloureux entre des intérêts urbains et des intérêts locaux au sein même de ses limites administratives. D'où la tentation d'aller chercher à l'extérieur (pour le logement, pour les déplacements, pour les questions sociales) les solutions à des contradictions que l'on ne peut plus régler en interne. L'appel parisien à la coopération intercommunale peut être considéré par les communes et les intercommunalités périphériques comme le prolongement d'une tradition séculaire consistant à renvoyer les problèmes parisiens vers sa couronne, alors même que Paris affiche des objectifs vertueux en matière de logement social, de déplacements ou d'action sociale !

Plusieurs raisons permettent d'expliquer la difficulté de la capitale à s'extraire de son isolement. D'une part, la ville est encore largement structurée par des dimensions particulières : les fonctionnaires de la ville de Paris disposent d'un statut spécifique qui les rapproche de l'État plus que du reste de la fonction publique territoriale ; jusqu'à une date récente, les mobilités entre les grandes villes et Paris étaient rares, les fonctionnaires de la ville effectuant leur mobilité au sein des corps de l'État. D'autre part, le parti pris adopté par la présente municipalité (Paris aux parisiens) n'est pas toujours bien vu par les communes voisines : le contentieux grandit sur les conséquences périphériques des aménagements des déplacements dans Paris par exemple ; inversement, la perte d'emplois que Paris a connue ces dernières années est vécue par ses élites comme la conséquence de la concurrence des communes périphériques. Autrement dit, la représentation en termes de « vases communicants » (ce que Paris gagne, la périphérie le perd, et inversement) continue de structurer largement les comportements politiques.

Tout ceci explique que, pour l'instant, Paris ne joue pas pleinement son rôle de ville-centre, d'autant que, pour des raisons historiques (le souvenir du « grand Paris » reste fort au sein des consciences municipales périphériques), toute solution de type « communauté urbaine centrale » est exclue. Récemment, cependant, l'hypothèse de la création d'une conférence des maires et présidents de communauté de l'agglomération centrale laisse poindre l'espoir de la reprise du dialogue politique, à cette échelle du moins.

Compte tenu de la fragmentation de la région, les départements de décentralisation pour structurer dans l'est parisien où le Val-de-M. sociétés d'économie mixte, ou ressources générées par la Défer d'entrepreneurs politiques. Ce 1 relativement mal connu.

LE POIDS DE GRANDES

Tout autant que par l'État et de grands opérateurs publics ou la vie quotidienne de ses habitants système d'action et de leurs stratégies la liste afin de donner une carte

La région parisienne est d'échelle régionale qui jouent l'aménagement du territoire, les région en France ne dispose technique de la région parisienne syndicat des transports d'Île-de-commerce et d'industrie de Paris le réseau banlieue de la SNCF dans un pays où l'on dénonce à rapport aux espaces vécus, écon particularisme francilien : il s'agit France est une agglomération) l'échelle de son espace. Ces 0 chambre de commerce de Pa couronne ; elle dispose d'un a depuis les écoles professionnell elle est un acteur central de la considérable activité de foires e civils de Lyon, la seule institut hospitaliers répartis sur l'enser pour plus de 25 000 lits, le tout La RATP est un opérateur centr d'aménagement lui sont directe 1960 jusqu'aux tramways de l structuré la croissance de la ré particulièrement forts en Île-de-la ville de Paris — se partagen dépôts), l'immobilière 3 F (foye

dont témoigne le conseil régional de riphérie. À l'inverse, la mairie de Paris mmunes de la première couronne, et un iète le conseil régional.

ler le centre du reste de l'agglomération portée par les élus et les hauts fonction- ce sens, les élites parisiennes n'ont pas s des autres grandes villes ; celles-ci ont que de leur territoire et acceptent le fait re de l'agglomération. D'autre part, la e fragmentation interne, liée à la montée rondssements, encouragés à la fois par à la proximité porté par l'actuelle équipe mmunes » qui contestent de plus en plus ville n'est plus, à Paris, le seul maître à t, de plus en plus, quatre-vingts quartiers. frontée à des arbitrages douloureux entre in même de ses limites administratives. pour le logement, pour les déplacements, ontradictions que l'on ne peut plus régler ercommunale peut être considéré par les riques comme le prolongement d'une blèmes parisiens vers sa couronne, alors ux en matière de logement social, de

a difficulté de la capitale à s'extraire de argement structurée par des dimensions 'aris disposent d'un statut spécifique qui nction publique territoriale ; jusqu'à une s et Paris étaient rares, les fonctionnaires orps de l'État. D'autre part, le parti pris arisiens) n'est pas toujours bien vu par sur les conséquences périphériques des par exemple ; inversement, la perte nées est vécue par ses élites comme la périphériques. Autrement dit, la repré- ce que Paris gagne, la périphérie le perdi, it les comportements politiques.

ris ne joue pas pleinement son rôle de oriques (le souvenir du « grand Paris » périphériques), toute solution de type cemment, cependant, l'hypothèse de la nts de communauté de l'agglomération 1 dialogue politique, à cette échelle du

Compte tenu de la fragmentation communale et de l'institutionnalisation tardive de la région, les départements de la région Île-de-France ont su profiter des lois de décentralisation pour structurer le territoire et développer des politiques, par exemple dans l'est parisien où le Val-de-Marne coordonne une partie des communes à partir de ses sociétés d'économie mixte, ou encore les Hauts-de-Seine dans l'ouest grâce aux ressources générées par la Défense, ou bien dans l'Essonne compte tenu du dynamisme d'entrepreneurs politiques. Ce rôle des départements de la région Île-de-France reste relativement mal connu.

LE POIDS DE GRANDES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Tout autant que par l'État et les collectivités territoriales, la région est gouvernée par de grands opérateurs publics ou privés qui en façonnent le visage et déterminent en partie la vie quotidienne de ses habitants. À défaut d'analyse précise de ces acteurs, de leur système d'action et de leurs stratégies en Île-de-France, nous nous contentons d'en faire la liste afin de donner une cartographie non exhaustive des acteurs-clés.

La région parisienne est largement structurée par quelques grands organismes d'échelle régionale qui jouent un rôle central dans le développement économique, l'aménagement du territoire, les transports, l'habitat et les services publics. Aucune autre région en France ne dispose en effet d'acteurs équivalents à l'Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTR), la régie des transports parisiens (RATP) et le syndicat des transports d'Île-de-France, à l'assistance publique (AP), à la chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) et aux organismes de logement social. Ajoutons le réseau banlieue de la SNCF ou Aéroports de Paris (ADP). Il est même étonnant que, dans un pays où l'on dénonce à plaisir la non-pertinence des échelles institutionnelles par rapport aux espaces vécus, économiques et sociaux, on ne se soit pas plus penché sur ce particularisme francilien : il s'agit de la seule agglomération française (puisque l'Île-de-France est une agglomération) qui dispose d'opérateurs techniques et économiques à l'échelle de son espace. Ces opérateurs sont, par ailleurs, extrêmement puissants. La chambre de commerce de Paris exerce sa juridiction sur l'ensemble de la petite couronne ; elle dispose d'un appareil de formation couvrant l'ensemble des domaines depuis les écoles professionnelles jusqu'aux prestigieuses grandes écoles commerciales ; elle est un acteur central de la visibilité internationale de Paris avec, notamment, une considérable activité de foires et de salons. L'assistance publique est, avec les hospices civils de Lyon, la seule institution de ce type : elle possède plus de 40 établissements hospitaliers répartis sur l'ensemble de la région Île-de-France, emploie 90 000 agents pour plus de 25 000 lits, le tout avec un budget annuel supérieur à 4,5 milliards d'euros. La RATP est un opérateur central du territoire francilien : la plupart des grandes décisions d'aménagement lui sont directement ou indirectement liées, depuis le RER des années 1960 jusqu'aux tramways de la Seine-Saint-Denis et du Val d'Oise, décisions qui ont structuré la croissance de la région parisienne. Les organismes de logement social sont particulièrement forts en Île-de-France. Trois principaux — si l'on excepte l'OPHLM de la ville de Paris — se partagent le marché francilien : la SCIC (filiale de la Caisse des dépôts), l'immobilière 3 F (foyer familial du fonctionnaire) et l'OPIEVOY (ancien office



100 000 logements sociaux en Île-de-France et ont développé leurs activités autour de la promotion immobilière et de l'immobilier d'entreprise.

Ces grands organismes sont tous plus ou moins liés au secteur public, mais ils ont acquis une autonomie considérable et jouent à égalité avec les pouvoirs publics. Dans une large mesure, ce sont eux qui décident — ou en tout cas qui accompagnent — les orientations de l'aménagement du territoire et du développement économique en Île-de-France. Leur relation avec l'État prend des formes variées : de celle d'actionnaire, à celle de pilote de politique nationale, en passant par la relation d'agence à régulateur. Derrière l'apparence de l'organisation régionale de ces organismes, la question demeure de leur imbrication dans des stratégies régionales soit de développement soit de rénovation urbaine. Or bien souvent, ces organismes sont liés et influencés soit par la stratégie de l'État soit par des conflits et difficultés très locales avec les usagers.

L'exemple de la mise en œuvre du plan de déplacements urbains d'Île-de-France est éclairant. D'une part, il conserve des éléments de « l'ancien régime », dans la mesure où il est « élaboré ou révisé à l'initiative de l'État »⁷. En droit et en pratique, c'est la direction régionale de l'équipement d'Île-de-France qui supervise l'élaboration de ce plan et c'est le préfet de région qui l'approuve. Situation juridique exceptionnelle qui trouve des prolongements concrets dans la pratique : en effet, si l'on excepte la situation de Paris *intra-muros*, la totalité de l'expertise et de la capacité de décision se trouve de fait concentrée entre les mains des directions départementales de l'équipement et de la RATP. Les communes, les départements et les régions n'interviennent qu'à la marge, sur leur territoire, selon une logique trop fragmentaire pour véritablement peser sur les grandes décisions (choix des pôles et des axes, priorités en matières de fréquences et de tarifs, options de matériel roulant, etc.). Seule la ville de Paris parvient à tirer son épingle du jeu : de façon autoritaire, elle a décidé de la mise en œuvre de son propre plan de déplacement, tirant parti de sa dimension et de ses capacités financières ; elle contribue dans le domaine des transports à accentuer la coupure entre une ville-centre « autocentrée » et un espace régional qui demeure encore largement sous la coupe des grands opérateurs techniques (ici, la RATP) et de l'État.

Deuxième type d'organisations qui interviennent lourdement en région parisienne, celles qui gèrent les grands services urbains : eau, électricité, déchets, parkings. Cette « industrie de la ville », qu'a étudiée D. Lorrain, trouve dans les métropoles des sources importantes de développement⁸. Des entreprises comme Veolia environnement, Suez, Vinci, Bouygues, France Telecom et EDF gèrent des réseaux importants. Le Siperrec (distribution électrique au nord, avec EDF), ou le Sedif (distribution d'eau potable avec la Compagnie générale des eaux) sont les plus grands syndicats intercommunaux du pays avec plusieurs millions d'usagers/clients⁹. Les décisions prises par ces opérateurs, le plus souvent en lien avec des autorités locales et régionales comme le syndicat des eaux de la région parisienne, organisent aussi fortement l'agglomération. Celle-ci n'est certainement pas la ville du « grand capital » et la comparaison avec des villes américaines montre bien le poids très important de la puissance publique. Cependant, qu'il s'agisse de la commercialisation des bureaux, des centres commerciaux, du

mobilier urbain et des cinémas, Carrefour, Auchan, et leurs magasins commercialisent des surfaces énormes. Cogedim, Auguste Thouard, sont des entreprises parisiennes.

LA TRÈS LONGUE MA

La région est devenue l'acteur principal ; elle apparaît comme le cadre du déplacement urbain et les schémas de l'urbanisme et le contrat de plan. La coordination de l'action publique sur les marchés publics des lycées d'enseignement est indirectement de la formation des partis politiques et d'enjeux politiques.

Une histoire simplifiée de la région se résume à l'effacement progressif du contrat universel et au maintien d'un cadre régional qui n'entraverait pas la formation d'un espace régional, pour assurer la gestion des déchets au-delà de la région, la planification compliquée et les effets sociaux.

La région a pris de la consistance : 209 conseillers régionaux et 1 760 millions pour les lycées, 3 milliards pour la formation professionnelle, le contrat de plan, et en termes de planification faire simple la DATAR de l'État, la connaissance et de maîtrise de l'espace, l'observatoire régional du foncier (OLAP), observatoire régional de l'habitat, la systématisation de données pour la structuration d'une représentation de la région.

L'alternance politique de la région, le politique local. Mais si la saucisse est dans d'autres territoires. En région parisienne, notamment l'aménagement permanent avec 5 types de politiques : la Ville de Paris, les départements, les établissements publics, et l'État.

Le développement de la région, les départements ; la région et l'État. Finalement, le niveau de la négociation.

7. Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (« LAURE » 30 décembre 1996), article 28-3.

8. Lorrain (D.), « Capitalismes urbains : la montée des firmes d'infrastructures », *Entreprises et Histoire*, n° 30, septembre 2002, p. 7-31.

9. Defeuilley (C.), « Contrats et régulation des services urbains ; le syndicat des eaux d'Île-de-France depuis 1960 », *Flux*, n° 55, janvier-mars 2004, à paraître. Au-delà des réseaux, voir Lefèvre (C.), *op. cit.*, sur

ont développé leurs activités autour de la entreprise.

moins liés au secteur public, mais ils ont à égalité avec les pouvoirs publics. Dans ou en tout cas qui accompagnent — les et du développement économique en les formes variées : de celle d'actionnaire, sant par la relation d'agence à régulateur. e de ces organismes, la question demeure ionales soit de développement soit de mismes sont liés et influencés soit par la ultés très locales avec les usagers.

e déplacements urbain d'Île-de-France est de « l'ancien régime », dans la mesure où tat »⁷. En droit et en pratique, c'est la France qui supervise l'élaboration de ce e. Situation juridique exceptionnelle qui tique : en effet, si l'on excepte la situation et de la capacité de décision se trouve de départementales de l'équipement et de la régions n'interviennent qu'à la marge, sur entaire pour véritablement peser sur les , priorités en matières de fréquences et de a ville de Paris parvient à tirer son épingle la mise en œuvre de son propre plan de : ses capacités financières ; elle contribue coupure entre une ville-centre « autocen- ore largement sous la coupe des grands tat.

ienement lourdement en région parisienne, eau, électricité, déchets, parkings. Cette n, trouve dans les métropoles des sources es comme Veolia environnement, Suez, rent des réseaux importants. Le Siperrec le Sedif (distribution d'eau potable avec grands syndicats intercommunaux du pays s décisions prises par ces opérateurs, le et régionales comme le syndicat des eaux rtement l'agglomération. Celle-ci n'est l » et la comparaison avec des villes int de la puissance publique. Cependant, bureaux, des centres commerciaux, du

ie (« LAURE » 30 décembre 1996), article 28-3. es firmes d'infrastructures », *Entreprises et Histoire*,

ices urbains ; le syndicat des eaux d'Île-de-France Au-delà des réseaux, voir Lefèvre (C.), *op. cit.*, sur

mobilier urbain et des cinémas, des entreprises comme Disney, Decaux, Gaumont, Pat Carrefour, Auchan, et leurs banquiers, sans oublier les promoteurs immobiliers commercialisent des surfaces considérables de logements et de bureaux comme Cogedim, Auguste Thouard, Kaufman & Broad, sont des acteurs clé de l'agglomération parisienne.

LA TRÈS LONGUE MARCHE DE LA RÉGION

La région est devenue l'interlocuteur obligé de l'État, suivant en cela une évolut générale ; elle apparaît comme l'échelle de référence pour ce qui concerne les plans déplacement urbain et les schémas de service sauf pour le logement. Le schéma régio d'urbanisme et le contrat de plan État-région sont autant de signes formels coordination de l'action publique à ce niveau. Dans un autre registre, l'affaire marchés publics des lycées de la région Île-de-France, instruite par la justice, témoi indirectement de la formation d'une arène politique régionale, d'un fonctionnement partis politiques et d'enjeux d'action publique qui attirent l'intérêt des entreprises.

Une histoire simplifiée du gouvernement de la métropole francilienne pourrait d se résumer à l'effacement progressif de l'État devant le conseil régional élu au suffr universel et au maintien d'une démocratie locale vivante à l'échelle des communes n'entraverait pas la formation d'un pouvoir d'agglomération (en l'occurrence le con régional), pour assurer les grands choix d'équipement, de transports, de logements, gestion des déchets au-delà des égoïsmes communaux. L'histoire est évidemment p compliquée et les effets sociaux et politiques attendus moins heureux.

La région a pris de la consistance et le conseil régional s'est institutionnalisé. 1 209 conseillers régionaux et l'exécutif gèrent un budget de 2,3 milliards d'euros (d 760 millions pour les lycées, 350 millions pour les transports en commun et 300 milli pour la formation professionnelle) et une administration de mille personnes. Au-delà contrat de plan, et en termes de pilotage de l'agglomération, l'IAURIF (c'est-à-dire p faire simple la DATAR de l'Île-de-France) a développé un ensemble d'instruments connaissance et de maîtrise du territoire : observatoire régional des déchets (ORD) observatoire régional du foncier (ORF), observatoire des loyers de la région parisie (OLAP), observatoire régional de l'immobilier d'entreprise (ORIE). Cette colle systématique de données contribue au pilotage régional de l'action publique et à structuration d'une représentation partagée du territoire.

L'alternance politique de 1998 a contribué à asseoir cette institution dans le pays politique local. Mais si la sauce régionale prend, elle reste complexe, sans doute bien p que dans d'autres territoires. En effet, le conseil régional, y compris sur ses compéten propres, notamment l'aménagement et le développement économique, doit composer permanence avec 5 types de pouvoirs qui, d'une certaine manière, font jeu égal avec l la Ville de Paris, les départements, les grandes communes, des grands syndicats établissements publics, et l'État.

Le développement de Roissy par exemple se heurte désormais aux communes, départements ; la région et l'État se retrouvent dans une position d'arbitrage. Progi sivement, le niveau de la négociation n'est plus seulement celui de l'État mais celui

354

local et du régional¹⁰. Le projet de loi de décentralisation actuellement en discussion prévoit quant à lui de poursuivre l'évolution entamée par la création du syndicat des transports d'Île de France et de transférer en 2005 la majorité de ce syndicat au conseil régional associé aux départements et à la ville de Paris. Dans le domaine du développement économique, la concurrence entre la région et la CCIP semble devoir se résoudre, ici comme ailleurs, par des formes de coopérations plus ou moins stabilisées.

Le niveau de l'agglomération parisienne, c'est-à-dire en gros celui de la région Île-de-France, devient progressivement un niveau de régulation, d'articulation d'un mode de gouvernance.

L'EXCEPTION DEMEURE MAIS ELLE CHANGE DE NATURE

Au total, on ne peut pas dire que l'Île-de-France dispose d'un pilote unique, ni même de procédure, de gouvernance et de coordination véritablement stabilisées : si la région s'étoffe, elle ne domine pas ; les pouvoirs municipaux, malgré les progrès de l'intercommunalité¹¹, demeurent extrêmement fragmentés, avec si l'on peut dire, la ville-centre qui donne « le mauvais exemple » ; l'État conserve de beaux restes, sinon directement, du moins par l'intermédiaire des institutions techniques et économiques qu'il maîtrise encore largement et qui jouent un rôle décisif dans l'aménagement et le développement de la région ; enfin, on ne peut pas dire que se soient installées des formes de « coalitions » regroupant les acteurs privés et les acteurs publics. Pourtant, malgré ces défauts de gouvernance, la plupart de acteurs se sont progressivement dotés de documents de référence qui constituent, si l'on peut dire, un point de vue partagé sur l'Île-de-France. Autrement dit, si chacun va à l'action en ordre plutôt dispersé, on peut faire l'hypothèse que tous partagent, plus ou moins une même représentation du territoire qui s'est forgée au fil des différents débats et documents (schéma directeur, livre blanc, etc...).

Notons au passage une évolution intéressante dont il restera à mesurer les effets à moyen terme. La politique semble jouer un rôle puisque l'impact d'élus de gauche de l'ouest et de Seine-St-Denis combiné aux priorités gouvernementales réaffirmées sur la rénovation urbaine, le tout bien relayé par un préfet au fait de ces questions puisqu'il fut préfet de Seine-St-Denis, se traduisent par des financements importants pour la rénovation urbaine, bien supérieurs aux sommes prévues pour la politique de la ville. Ces dernières années, la prise de conscience collective s'est accélérée, sur fond d'écart grandissant entre des territoires en croissance rapide, voire remarquable du point de vue du développement économique, et le déclin de zones périphériques (Roissy et la plaine St-Denis, les Yvelines et Seine Aval). La question des écarts de richesse¹², de l'enfermement de certaines communautés, de la solidarité entre les plus riches et les plus

pauvres tend à devenir un enjeu à mobiliser dans le sens de la préservation, mais les interventions métropole et les interdépendances (enfin !) des questions de solidarité, Gennevilliers, Seine Amont, Sénart sont les nouveaux sites particuliers de solidarité et de défavorisée depuis longtemps peut-être aussi parce qu'elle est particulière, celui de la Plaine de France, Denis et l'est du Val d'Oise, à la fois les voies d'une meilleure liaison sociale. Solidarité, territorialisation, inégalités, le discours se traduit par des enjeux importants en termes de rénovation.

Cependant, tout en se posant, c'est plutôt d'autres agglomérations qui sont au premier plan. Si elle n'est plus celle de Paris parce que l'ensemble des régions doit maintenant le rang de Paris dans la concurrence avec la France, la région. Plus récemment, la communication fait des nouvelles de l'Essonne, un nouvel enjeu politique pour la stratégie poursuivie avec vigueur par la région parisienne est en concurrence avec les multinationales et d'organisations qui œuvrent pour « aider la métropole à retrouver le prestige de la France, fondé sur l'investissement ».

CONCLUSION : LA BANLIERE D'ÎLE-DE-FRANCE

On sait à peu près avec précision que, comme Besançon, Toulouse, etc., les modèles développés en tenant compte des échelles appropriées à l'échelle de l'agglo-

10. Halpern (Charlotte), *Décision publique et mouvements sociaux. Les cas des aéroports de Roissy et de Berlin*, Document de travail CEVIPOF, 2003.

11. L'Île-de-France rattrape son retard en la matière : les intercommunalités à fiscalité propre concernent désormais 31 % des franciliens, contre 21 % en 2002. Sur vingt-trois communautés d'agglomération créées en France en 2003, dix-neuf l'ont été en Île-de-France.

12. Prêteceille (E.), « Ségrégation, classes et politiques dans la grande ville », in : Bagnasco (A.), *Le*

francilien, typologie des catégories sociales, 1990-1999, Rapport de l'Observatoire de la métropole, 146 pages.

13. Le Galès (P.), 2003, *op. cit.*

355

centralisation actuellement en discussion entamée par la création du syndicat des 2005 la majorité de ce syndicat au conseil ville de Paris. Dans le domaine du la région et la CCIP semble devoir se coopérations plus ou moins stabilisées. c'est-à-dire en gros celui de la région veau de régulation, d'articulation d'un

LE CHANGE DE NATURE

France dispose d'un pilote unique, ni dination véritablement stabilisées : si la virs municipaux, malgré les progrès de fragmentés, avec si l'on peut dire, la ; l'État conserve de beaux restes, sinon institutions techniques et économiques rôle décisif dans l'aménagement et le s dire que se soient installées des formes les acteurs publics. Pourtant, malgré ces rs se sont progressivement dotés de peut dire, un point de vue partagé sur action en ordre plutôt dispersé, on peut is une même représentation du territoire cuments (schéma directeur, livre blanc,

te dont il restera à mesurer les effets à puisque l'impact d'élus de gauche de és gouvernementales réaffirmées sur la têt au fait de ces questions puisqu'il fut les financements importants pour la révues pour la politique de la ville. Ces tive s'est accélérée, sur fond d'écart ide, voire remarquable du point de vue mes périphériques (Roissy et la plaine estion des écarts de richesse¹², de lidarité entre les plus riches et les plus

nts sociaux. Les cas des aéroports de Roissy et

intercommunalités à fiscalité propre concernent t-trois communautés d'agglomération créées en

dans la grande ville ». in : Bagnasco (A.). Le

pauvres tend à devenir un enjeu important pour l'action publique qui tente de mobiliser dans le sens de la solidarité. Qu'on se rassure, les intérêts de Paris so préservés, mais les interventions publiques sont ciblées sur des secteurs particuliers de métropole et les interdépendances entre les plus riches et les plus pauvres soulève (enfin !) des questions de politique et de politique publique. Plaine de Franc Gennevilliers, Seine Amont, Seine Aval, Saclay, Val de Seine, Roissy, Marne la Vallé Sénart sont les nouveaux sites prioritaires inscrits au contrat de plan au titre d'un efft particulier de solidarité et de développement. La Seine-St-Denis, zone particulièreme défavorisée depuis longtemps, occupe désormais beaucoup les responsables politique peut-être aussi parce qu'elle est la plus proche de Paris : un établissement publ particulier, celui de la Plaine de France qui couvre une grande partie de la Seine-Sair Denis et l'est du Val d'Oise, a été créé en 2001, ce qui manifeste ce souci de recherch les voies d'une meilleure liaison entre pôles de développement et espaces de relégati sociale. Solidarité, territorialisation de l'action publique, volontarisme pour réduire l inégalités, le discours se traduit dans le contrat de plan par des investissements importants en termes de rénovation urbaine et d'équipements collectifs.

Cependant, tout en se penchant sur ses blessures internes, ce qui la rapprocheri plutôt d'autres agglomérations françaises, la métropole francilienne cherche à gagner l autre pari. Si elle n'est plus culpabilisée par rapport au reste du territoire français, c'e parce que l'ensemble des responsables politiques et économiques partagent le souci maintenir le rang de Paris dans le club fermé des villes mondiales. Paris n'est pas concurrence avec la France, mais avec l'Europe avait déclaré le président du conse régional. Plus récemment, la course aux technologies de l'information et de communication fait des nouvelles entreprises du secteur du X^e arrondissement ou l'Essonne, un nouvel enjeu pour le développement et le prestige de la ville, selon u stratégie poursuivie avec vigueur à Stockholm, Helsinki ou Londres. Enfin, l'agglom ration parisienne est en concurrence ouverte pour l'attraction de sièges de sociét multinationales et d'organisations internationales. Les moyens considérables mis œuvre pour « aider la métropole à maintenir son rang » et pour participer, on s'en doutz au prestige de la France, font partie de la logique implicite de grandes décisio d'investissement.

CONCLUSION : LA BANALISATION DE LA RÉGION ÎLE-DE-FRANCE

On sait à peu près avec certitude que la métropole parisienne ne fonctionne p comme Besançon, Toulouse, Nantes, Montpellier, Lille, Lyon, Marseille ou Grenob Les modèles développés en termes de gouvernement et de gouvernance ne semblent p appropriés à l'échelle de l'agglomération parisienne¹³. Cette question est particuliè

francilien, typologie des catégories socio-professionnelles 1999 et transformations de l'espace résiden 1990-1999, Rapport de l'Observatoire sociologique du changement, Sciences po Paris, Ronéo, 20 146 pages.

13. Le Galès (P.), 2003, *op. cit.*, et numéro spécial de la revue *Pôle sud* sur « La métropole

ment prégnante dans la métropole parisienne. Celle-ci a évolué considérablement depuis 20 ans. Capitale avant tout dans les années soixante, elle était aménagée, administrée et planifiée par l'État dans la double perspective de renforcer son rôle de commandement et de locomotive du pays d'une part et de redistribuer les fruits de son développement de l'autre. L'affirmation des pouvoirs politiques territoriaux et la constitution progressive de logiques politico-administratives liant l'État, les collectivités territoriales et quelques grands opérateurs de niveaux régionaux a contribué à une certaine autonomie de la région capitale par rapport aux visées nationales. D'une certaine façon, la région capitale s'est « localisée », pour preuve l'attention plus soutenue qui semble portée désormais aux enjeux de liaison interne entre solidarité et développement, aux problèmes de cohésion sociale et spatiale. Mais en même temps, elle s'est globalisée, cherchant à maintenir sa place dans une compétition internationale entre grandes villes. Ce double processus de localisation et de globalisation constitue un puissant mouvement d'affirmation de l'autonomie de la région par rapport à l'État. Pour autant, il n'est pas certain que la région capitale dispose aujourd'hui des capacités de mobilisation politique qui lui permettent de traiter efficacement à la fois les questions locales et les enjeux globaux : la tutelle efficace de l'État reste nécessaire dès lors qu'il faut assurer un « gros coup » (la coupe du monde de football par exemple). En vitesse de croisière, l'héritage du jacobinisme, apprivoisé par la montée des pouvoirs territoriaux, se révélera-t-il efficace pour traiter à la fois les questions de compétition internationale et de solidarité ? L'Île-de-France dispose-t-elle des outils de pilotage politique à la hauteur des défis qui se dressent devant elle ?

Bibliographie

- Boyer (J.-C.), Deneux (J.-F.), Merlin (P.), « Paris-Île-de-France », in : Lacoste (Y.) (dir.), *Géopolitiques des régions françaises*, Paris, Fayard, 1986.
- Béhar (D.), Estèbe (Ph.), « L'Île-de-France, exception ou laboratoire ? », *Pouvoirs locaux*, n° 40, 1/1999.
- Haegel (F.), Rey (H.) et Sintomer (Y.) (sous la dir. de), *La xénophobie en banlieue : effets et expressions*, Paris, L'Harmattan, 2001.
- Fijakow (Y.), Oberti (M.), « Urbanisme, embourgeoisement et mixité sociale à Paris », *Mouvements*, n° 13, 2001, p. 9-21.
- Mouvements*, n° 13, 2001, numéro spécial « Paris, les enjeux d'une campagne ».
- Le Galès (P.), *Le retour des villes européennes, Sociétés urbaines, gouvernement, gouvernance et mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003.
- Prudhomme (R.), « Une métropole à l'échelle mondiale », *Pouvoirs locaux*, n° 40, 1/1999.
- Préteceille (E.), « Division sociale et globalisation », *Sociétés contemporaines*, n° 22/23, 1995, p. 33-68.
- Souchon-Zahn (M.-F.), « L'administration de la ville de Paris depuis 1983 », *Revue française d'administration publique*, n° 40, 1986, p. 677-707.

TEMP

La mét

Emmanuel NÉGRÉ

Chargé de recherche au C.
CEPEL-Université de Montp

La question métropolitaine configuration historique particul désignait comme l'un des pôl contrainte de se contenir à l'inté du XIX^e siècle. Ce n'est qu'à envisager la planification de sor

Le plan Cerdà (1860) consti irréversibles de la croissance urb chemin de fer en 1848) et l'indus activités économiques et la const l'extension de Barcelone les mo et le début du XX^e sont absorbe projette une construction fonci antipodes de la densification mis et « gótico », qui seront plus tar (chez Jean Genet, André Pieyre ce plan ne parvient pas à endig plusieurs phases d'immigration.

La première concerne essent qui entraîne le doublement de l années 1920-1930 sont celles d lement des régions voisines et mé la population barcelonaise⁴. La

1. Les Corts, Sant Martí, Gràcia, S en 1921).

2. On passe de 250 000 à 500 000

3. Aragón, Valencia, Balears, Mu

lie-ci a évolué considérablement depuis nte, elle était aménagée, administrée et e renforcer son rôle de commandement buer les fruits de son développement de toriaux et la constitution progressive de s collectivités territoriales et quelques ué à une certaine autonomie de la région e certaine façon, la région capitale s'est nue qui semble portée désormais aux loppement, aux problèmes de cohésion est globalisée, cherchant à maintenir sa grandes villes. Ce double processus de puissant mouvement d'affirmation de : autant, il n'est pas certain que la région ilisation politique qui lui permettent de et les enjeux globaux : la tutelle efficace er un « gros coup » (la coupe du monde e, l'héritage du jacobinisme, apprivoisé era-t-il efficace pour traiter à la fois les lidarité ? L'Île-de-France dispose-t-elle défis qui se dressent devant elle ?

lie
s-Île-de-France », in : Lacoste (Y.) (dir.), 1986.
ou laboratoire ? », *Pouvoirs locaux*, n° 40,
de), *La xénophobie en banlieue : effets et isement et mixité sociale à Paris*, *Mouve- s enjeux d'une campagne* ».
tés urbaines, gouvernement, gouvernance et ale », *Pouvoirs locaux*, n° 40, 1/1999.
, *Sociétés contemporaines*, n° 22/23, 1995.
e de Paris depuis 1983 », *Revue française*

TEMPS, POUVOIR, ESPACE

La métropolisation de Barcelone

Emmanuel NÉGRIER

Mariona TOMÀS

Chargé de recherche au CNRS,
CEPEL-Université de Montpellier

Maître de conférences,
ICPS Barcelone

La question métropolitaine s'est posée, à Barcelone, avec un retard lié à une configuration historique particulière. Alors que son attractivité économique et sociale l désignait comme l'un des pôles européens majeurs de l'urbanisation, la ville fut contrainte de se contenir à l'intérieur des murailles de la cité médiévale jusqu'au milieu du XIX^e siècle. Ce n'est qu'à cette époque qu'elle put enfin rompre ce corset, et envisager la planification de son extension.

Le plan Cerdà (1860) constitue une réponse fonctionnelle à des tendances désormais irréversibles de la croissance urbaine. Le système de communication (tradition portuaire, chemin de fer en 1848) et l'industrie de la vapeur rendent possible une intensification de activités économiques et la constitution d'une bourgeoisie industrielle précoce qui tire de l'extension de Barcelone les moyens de son développement. Entre la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e sont absorbées plusieurs anciennes municipalités¹. Le plan Cerdà projette une construction fonctionnelle et hygiéniste du « Grand Barcelone », au antipodes de la densification misérable de la ville médiévale, celle des *barrios* « chinois » et « gothique », qui seront plus tard une base d'inspiration littéraire typiquement française (chez Jean Genet, André Pieyre de Mandiargues, Claude Simon ou Paul Morand). Mais ce plan ne parvient pas à endiguer le flot d'une croissance urbaine continue, fruit de plusieurs phases d'immigration.

La première concerne essentiellement l'exode rural catalan, et une population jeune qui entraîne le doublement de la population de Barcelone entre 1850 et 1900². Les années 1920-1930 sont celles d'une immigration encore plus forte provenant principalement des régions voisines et méridionales³. Elles imposent un nouveau doublement de la population barcelonaise⁴. La dernière phase de croissance proprement barcelonaise

1. Les Corts, Sant Martí, Gràcia, Sants, Sant Andreu, Sant Gervasi et Sarrià (qui fut la dernière absorbée en 1921).

2. On passe de 250 000 à 500 000 habitants.

3. Aragón, Valencia, Balears, Murcia, Extremadura, Andalucía.