



# Comment gouverner la « ville-monde » ?

À l'aune des réformes institutionnelles en Île-de-France, de la mondialisation et de la régionalisation à l'œuvre dans d'autres pays, Jean-Luc Bœuf, Christian Lefèvre et Gérard Marcou s'interrogent sur les autorités qui pourront gouverner la « ville-monde » francilienne. Leurs points de vue, exprimés dans le cadre d'entretiens individuels, ont été croisés dans l'article ci-dessous.

## Jean-Luc Bœuf

est maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris et a été directeur général des services en ville, en département et en région.

## Christian Lefèvre

est professeur à l'université de Paris Est Marne-la-Vallée, directeur de l'IFU<sup>(1)</sup> et chercheur au Latts<sup>(2)</sup> au sein de l'équipe « réseaux, institutions et territoires ».

## Gérard Marcou

est professeur à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne et directeur du Grale<sup>(3)</sup>.

**Un acteur institutionnel sera-t-il en mesure de « tirer le jeu » au sein des gouvernements franciliens ? Le retour de l'État est-il inéluctable ?**

**J.-L. B.** – Le premier mot me venant à l'esprit pour caractériser le contexte institutionnel de l'Île-de-France est justement le mot État. Il y a cinquante ans, l'État détenait tous les pouvoirs dans la région capitale : politique, financier, culturel, d'aménagement. La deuxième idée, dans une logique du mondial/local, est le concept de Paris ville-musée. Dans le cadre de la mondialisation, avoir une « ville-monde-culture » très attractive, porte

d'entrée de la région capitale, sera une chance. Mais cette identité parisienne forte renvoie à l'insuffisante appropriation par la population de l'institution régionale. Le développement régional au fil de l'eau n'est plus tenable à long terme. L'espace régional dilaté a tendance à se fragmenter, comme le montrent les exemples des transports, des financements, de l'implantation des entreprises. On ne pourra pas continuer dans un système où ni l'État ni la Région ne disposent du pouvoir de décision et dans lequel on fait du colmatage à coup de lois sans cohérence d'ensemble. Les scénarios envisagés pour les autres régions, et notamment celui du renforcement du pouvoir normatif de la Région, à l'instar du processus observé en Europe, ne fonctionneront pas pour l'Île-de-France. Aucun pouvoir central n'acceptera une autorité régionale forte. L'État central a toujours préféré fragmenter les pouvoirs locaux pour mieux les contrôler. Déjà en 1789, lors de la création des départements, l'Assemblée constituante a préféré consacrer « quatre-vingts petits roquets plutôt que quinze gros chiens loups ». Aujourd'hui, trente ans après les lois de décentralisation, en Île-de-France, on s'engage de nouveau vers un scénario de rup-

ture où l'État va reprendre le pouvoir de décision, en s'appuyant sur le secteur privé, avec un affaiblissement des pouvoirs financiers des collectivités locales. La Région perdurera dans son rôle institutionnel, sans qu'elle atteigne celui d'ensemblier.

**G. M.** – Le développement de la métropole francilienne est un enjeu national. Jusqu'aux années 1990, la politique d'aménagement était inspirée par le rééquilibrage entre Paris et la province. Mais aujourd'hui, il s'agit de renforcer la métropole francilienne, comme atout de la France dans l'économie mondiale. C'est une responsabilité de l'État plus que

de la Région ; il en va de même de la coordination entre la Région Île-de-France et les régions voisines qui se trouvent dans l'aire d'attraction de la métropole francilienne. Dans ces conditions, il était inévitable que l'État, qui dispose de nombreux leviers (les opérations d'intérêt national, les entreprises publiques de transports, malgré le transfert du Stif à la Région...), reprenne la main, comme il l'a fait avec la loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris.

**C. L.** – L'Île-de-France rencontre des difficultés pour évoluer, dans un système qui semble bloqué, comme à Rome ou à Milan. Le problème ne tient pas seulement aux conflits entre les acteurs, mais plutôt à l'absence de régulations, sur le plan économique, social ou politique. L'État est actuellement le seul acteur légitime qui pourrait

avoir un rôle de régulateur, mais il n'a pas de réelle volonté de négociation et se cantonne le plus souvent à des relations « guerrières » avec les autres acteurs, sans vision stratégique pour l'avenir de l'Île-de-France « ville-monde ». Il se place principalement dans la seule perspective de la compétition internationale et du renforcement du réseau de transports, sans développer un projet de société. Si les spécificités de

*« Le développement régional au fil de l'eau n'est plus tenable à long terme. »  
(J.-L. Bœuf)*

*« Notre Région n'est ni plus complexe ni plus fragmentée que d'autres. »  
(C. Lefèvre)*

(1) Institut français d'urbanisme.  
(2) Laboratoire techniques, territoires et sociétés.  
(3) Groupement de recherche sur l'administration locale en Europe.

*« On ne vit pas dans l'air, on ne vit pas autour de la terre dans les nuages, on vit dans des lieux. Il faut partir d'un lieu et imaginer la totalité-monde... Ce lieu, qui est incontournable, ne doit pas être un territoire à partir duquel on regarde le voisin par-dessus une frontière absolument fermée et avec le sourd désir d'aller chez l'autre pour l'amener à ses propres idées ou à ses propres pulsions ».*  
Édouard Glissant, *L'Imaginaire des langues*, 2011, p.42.

l'Île-de-France ont souvent été soulignées, il n'y a, à mon avis, aucune difficulté que l'on ne pourrait résoudre; notre Région n'est ni plus complexe ni plus fragmentée que d'autres. Mais les problèmes tiennent en partie à la difficulté de produire une vision partagée pour l'avenir et de définir les modalités de sa mise en œuvre. La question est de savoir qui, en dehors de l'État, serait en mesure de tenir ce rôle. La ville de Paris pourrait tirer le jeu. Le conseil régional n'a pas disposé, durant longtemps, de moyens suffisants pour peser dans le jeu des acteurs. Grâce à l'augmentation progressive de son budget et de ses effectifs (près de 2 000 agents aujourd'hui, hors lycées), la Région d'Île-de-France pourrait devenir en 2014 un enjeu politique fort. Quant au syndicat de Paris Métropole, son processus de maturation nécessite du temps... Si Paris Métropole s'investit dans les problématiques des solidarités fiscales et économiques, du logement, il rassemble des acteurs politiques sans fournir aux acteurs économiques une place à part entière.

**Quel sera le poids des échelles locales de gouvernement (départements, communes, intercommunalités) ? Y a-t-il une place pour un gouvernement métropolitain ?**

**J.-L. B.**— En 1964, on a voulu créer des départements « super interco ». Or, l'échelle des problèmes à résoudre, comme l'équilibre social par exemple, transcende celle du département. La distinction Région/départements n'a pas beaucoup de sens en Île-de-France. Nous sommes, par rapport au reste du territoire national, à front renversé dans les rapports Région/départements et villes/agglomérations. On peut parier sur le renforcement de la Région au détriment des départements. Toutefois, il faudra du temps pour supprimer l'échelle départementale, car beaucoup d'actions publiques sont départementalisées. Les communes, quel que soit le scénario développé, conserveront leur aspect symbolique fort pour les habitants. Les intercommunalités devront s'élargir et être calées sur les pôles de développement (La Défense, Saclay, Marne-la-Vallée...). Il n'y a, par ailleurs, pas de place pour une échelle de gouvernement sur la zone dense, ni pour un gouvernement métropolitain qui viendrait se surajouter à la Région, sauf à fusionner avec celle-ci.

**G. M.**— Dans un système urbain complexe, le niveau communal reste important, car il permet de traiter les problèmes économiques et sociaux du bassin de vie. Il y aura certainement des mutations comme le regroupement des petites communes, mais le niveau municipal élargi ne perdra pas de son importance. La vie quotidienne impose la permanence d'un niveau municipal rénové dédié aux services de

proximité. Dans le cœur d'agglomération, les communes sont autosuffisantes. Leur regroupement pourra être justifié par la constitution de pôles d'aménagement, de développement économique. C'est donc surtout dans la périphérie que l'intercommunalité devra le plus progresser. La loi du 16 décembre 2010 prévoit la formation de communes nouvelles par fusion de communes pour succéder à une intercommunalité, mais les conditions posées par la loi rendront difficile une telle évolution. En ce qui concerne Paris, rien ne permet aujourd'hui d'envisager une nouvelle extension de la ville de Paris par absorption de villes voisines, qui ont au contraire affirmé leur personnalité, et parfois formé des intercommunalités puissantes (notamment dans le nord de Paris). L'établissement d'une structure de superposition, comme une métropole, paraît également peu envisageable pour les mêmes raisons, ainsi qu'en raison de la perte de pouvoir qu'elle impliquerait pour la ville de Paris. Bien que la Région Île-de-France soit la plus peuplée et la plus riche, elle peine à affirmer son leadership, et de nombreux obstacles s'opposent à ce qu'elle y parvienne. La loi du 16 décembre 2010 affaiblira en général les Régions, car le mode de scrutin est fondé sur les cantons et favorisera des logiques politiques locales, et non régionales. En outre, les départements d'Île-de-France sont très peuplés, ils ont des administrations puissantes et des actions sociales fortes. Ce sont plutôt des intercommunalités puissantes qui pourraient concurrencer les départements. En revanche, la Région est confrontée, dans l'exercice de ses compétences, à celles de l'État en raison des enjeux nationaux de l'aménagement de la Région d'Île-de-France.

**Une réforme de fond des institutions est-elle possible ou souhaitable en Île-de-France ? Y a-t-il une place pour le développement de la gouvernance métropolitaine ?**

**G. M.**— Il faut distinguer métropole francilienne et région capitale. La métropole est une notion géoéconomique, qui reprend la zone dense (Paris + développements urbains au sens de l'Insee). Le rayonnement de la métropole ne peut pas être limité à l'Île-de-France. On peut prendre l'exemple du contrat de plan interrégional du Bassin parisien. Les découpages administratifs ne correspondent pas – et ne peuvent pas correspondre – aux problèmes de l'aire d'attraction de l'échelle métropolitaine. La fragmentation institutionnelle de l'Île-de-France rend la région ingouvernable: 1 Région, 8 départements, Paris, 1 280 communes dont 4 villes de plus de 100 000 habitants, mais 38 de plus de 50 000, sans compter les intercommunalités et d'importants syndicats de communes. Aucun



projet de réforme institutionnelle d'ensemble n'a de chance de s'imposer à moyen terme. Le système institutionnel de l'Île-de-France continuera à être complexe. Il faudra donc une forme de planification souple pour coordonner les sujets de dimension régionale. La loi du 3 juin 2010 est une loi d'aménagement, et pas une loi de réorganisation institutionnelle. Ce faisant, elle laisse place au syndicat Paris Métropole pour mieux organiser la solidarité à l'intérieur de la zone dense, et élaborer à long terme des modes de gouvernance appropriés à la complexité de la Région. Mais compte tenu des enjeux, il est probable qu'une réforme progressive et à long terme de la gouvernance métropolitaine par les élus de la Région, ne fera pas disparaître la responsabilité globale de l'État dans l'aménagement de cette Région.

**C. L.** – Des forces structurantes conduisent à ce que les grandes métropoles deviennent ingouvernables : la globalisation qui engendre davantage de conflits entre les acteurs ; la décentralisation qui permet aux différents acteurs de disposer de davantage de ressources pour défendre leurs propres intérêts. Les politiques publiques pourraient jouer un rôle pour lutter contre les ségrégations spatiales et sociales, à condition de définir de véritables stratégies, une ambition politique... Mais rien n'indique aujourd'hui qu'une volonté de construction d'une identité partagée soit à l'œuvre en Île-de-France. Les réformes proposées pour faire évoluer les gouvernements métropolitains ne consistent-elles pas à « tout changer pour que rien ne change » ? La seule réforme institutionnelle qui pourrait réellement avoir le pouvoir de changer la donne serait sans doute l'adoption, en France,

*« Le système institutionnel de l'Île-de-France continuera à être complexe. Il faudra donc une forme de planification souple pour coordonner les sujets de dimension régionale. »  
(G. Marcou)*

du régime fédéral. Dans ce cas, les régions pourraient bénéficier d'une réelle puissance législative, économique et financière. *A contrario*, la gouvernance consiste à changer les choses avec les moyens dont on dispose, grâce aux relations tissées entre les gouvernements. L'urgence est de pacifier les relations entre les acteurs, avec l'État par exemple, d'inventer une stratégie qui prenne à bras le corps la globalisation... L'IAU idF, qui dispose d'un savoir-faire reconnu, ne pourrait-il pas devenir ce lieu de dialogue pacifié entre acteurs ?

**Christian Lefèvre, au travers de vos travaux de comparaisons internationales, quels facteurs favorisent selon vous l'émergence d'un projet métropolitain ?**

**C. L.** – Plusieurs exemples de villes étrangères (Barcelone, Turin, Londres, etc.) montrent que l'avenir des métropoles se construit par étapes, voire par à-coups, et que les visions qui sont élaborées par les élites politiques pour leurs métropoles s'essoufflent au bout de dix à quinze ans. C'est en partie par le renouvellement des élites politiques que se créent les conditions de possibilité d'un nouveau projet. La construction d'un projet d'ampleur métropolitaine suppose que soient réunies un ensemble de conditions historiques particulières (sortie de l'ère du franquisme pour Barcelone, passage de la période de récession à celle du boom économique pour Londres). Ainsi, les élites politiques peuvent se saisir d'opportunités, mais elles ne peuvent pas les créer.

Propos recueillis par Sandrine Barreiro  
et Agnès Parnaix

**Références bibliographiques**

- BOEUF Jean-Luc, « Le pouvoir réglementaire des régions françaises. Passé, présent, avenir », *Pouvoirs Locaux* n° 86, octobre 2010.
- CNFPT, Les ateliers de la réforme, « Le Grand Paris : un territoire en quête de gouvernance... et des acteurs en recherche de logiques d'action », dossier documentaire, 10 février 2011.
- JOUVE Bernard, LEFÈVRE Christian, *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Elsevier, 2002.
- MARCOU Gérard, « La loi sur le Grand Paris : le retour de l'État aménageur ? », *AJDA*, n° 33, 2010, pp.1868-1877.
- MARCOU Gérard, « Quel Grand Paris demain ? », *AJDA*, n° 27, 2009.
- MARCOU Gérard (dir.), *Les nouvelles formes de planification de l'Île-de-France*, rapport du groupe de travail de la direction régionale de l'Équipement d'Île-de-France, Paris, décembre 2003.