GÉRARD MARCOU

# LES RÉFORMES POSSIBLES : DE LA DÉCONCENTRATION ACCRUE AU POUVOIR D'AGGLOMÉRATION



BIEN QUE LA LOI RELATIVE au statut de Paris du 31 décembre 1975 et les lois du 2 mars 1982 aient étendu le régime de la décentralisation territoriale à Paris, celle-ci reste soumise à un régime particulier. Paris n'est certes pas la seule ville divisée en arrondissements – ce mode d'organisation territoriale a en effet été appliquée dans des conditions comparables à Lyon et à Marseille par la loi du 31 décembre 1982 –, mais les institutions de la Ville de Paris sont données comme administrant deux collectivités territoriales distinctes qui ont son territoire pour siège : la commune et le département. C'est ce qu'exprime l'article L 3411-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : « Outre la commune de Paris, le territoire de la Ville de Paris recouvre une seconde collectivité territoriale, le département de Paris[1]. » Les institutions de la Ville de Paris sont ainsi soumises aux dispositions relatives à la commune ou à celles relatives au département, selon qu'elles exercent des compétences communales ou des compétences départementales.

En réalité, l'unité des institutions de la Ville de Paris devrait conduire à voir en elle une seule collectivité territoriale *sui generis*, qui cumule les compétences de la commune et du département sur son territoire, sous réserve des pouvoirs de police qui demeurent entre les mains du préfet de police. Une collectivité territoriale se définit

1. Voir également, en sens inverse, l'article L 2512-1.

d'abord par son territoire et par ses institutions, « par lesquelles elle s'administre librement », pour reprendre les termes de l'article 72 de la constitution, et exerce les compétences qui lui sont attribuées par la loi, mais elle ne se définit pas par ses compétences. C'est ce que le Conseil constitutionnel avait admis incidemment dans sa décision sur la Corse du 25 février 1982, lorsqu'il rappelait que l'article 72 n'excluait nullement la création de catégories de collectivités territoriales qui ne compteraient qu'une unité, et illustrait cette affirmation en se référant au « statut particulier » que la loi avait donné à la Ville de Paris [2], signifiant ainsi que la Ville de Paris formait bien une unique collectivité territoriale. Belle revanche sur l'histoire, ce nouveau statut de Paris en a fait la collectivité territoriale la plus puissante de France.

Mais Paris se distingue également de Lyon et Marseille par une autre caractéristique. Alors que l'une et l'autre appartiennent désormais à une communauté urbaine, Lyon depuis 1967 et Marseille depuis 2000, il n'existe plus, depuis la suppression du département de la Seine par la loi du 10 juillet 1964, d'organisation administrative correspondant à la zone dense de l'agglomération parisienne, tandis que l'aire urbaine s'étend aujourd'hui à la quasi-totalité de la région d'Île-de-France, et même au-delà au nord et à l'ouest [3]. Autrement dit, l'agglomération parisienne, la plus importante des agglomérations françaises, avec plus de 11 millions d'habitants [4], est aussi la moins organisée.



À la vérité, il n'y a pas de relation nécessaire entre l'évolution des institutions propres à la Ville de Paris et l'évolution des relations politiques et institutionnelles entre la Ville de Paris et l'agglomération dont elle forme le cœur. La première présente aussi moins de difficultés que la seconde. Mais il existe bien un lien entre la première dimension, locale, et la seconde, que l'on peut qualifier de régionale. En effet, on vérifie à propos de l'agglomération parisienne, davantage encore à cause de sa taille, une observation propre à toutes les grandes agglomérations : leur gestion doit combiner plusieurs échelles, tenant compte des fonctions à assurer et de l'hétérogénéité de l'espace urbain, et au-delà assumer l'articulation avec des espaces encore plus larges, d'ordre national et

2. CC 82-138 DC, cons. 4, *RJC*, I, p. 119.

3. Voir le rapport du groupe de travail « Les nouvelles formes de planification en Île-de-France », sous la direction de Gérard Marcou, Direction régionale de l'équipement d'Île-de-France, décembre 2003 ; carte de l'évolution des aires urbaines p.95.

4. Selon la notion d'aire urbaine de l'INSEE : Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales, *Les Collectivités locales en chiffres 2004*, La Documentation française, p. 12.

surtout international lorsque l'agglomération a une vocation métropolitaine.

Aujourd'hui, la dimension locale a trouvé place dans l'administration de la Ville de Paris ; ainsi le pouvoir municipal renforcé issu des réformes du statut de Paris est-il en train de se décentraliser. En revanche, les remèdes à l'absence d'un pouvoir d'agglomération ne sont pas faciles à trouver ; la dimension régionale est encore en construction, par la recherche de nouveaux rapports avec les communes et les départements périphériques et avec la région.

## UN POUVOIR MUNICIPAL RENFORCÉ QUI SE DÉCENTRALISE

Les institutions de la Ville de Paris ont connu une double évolution depuis le statut de 1975. La première a conduit au renforcement du pouvoir municipal parisien ; la seconde, avec la mise en place des arrondissements, a conduit à l'introduction d'une forme inédite de déconcentration, que l'on pourra qualifier de déconcentration élective, favorable à la participation des citoyens.



### *Un pouvoir municipal renforcé*

On le sait, Paris a été administré par des agents du pouvoir central jusqu'en 1975 : un préfet chargé de l'administration et un préfet pour la police, dont les attributions s'étendaient en fait à l'ensemble du département de la Seine ; un conseil élu ou nommé selon les périodes mais dont les pouvoirs étaient limités ; des maires nommés par décret dans les arrondissements. Mais la loi du 10 juillet 1964, qui divisait le département de la Seine, conduisit à conférer à la Ville de Paris les compétences à la fois d'une commune et d'un département. À ce moment, ce changement n'avait pas de portée politique, puisque dans les deux cas l'administration était entre les mains du préfet.

Mais à partir du statut de 1975, cette réforme territoriale prit une autre dimension. L'unité des organes conduisait à la concentration des compétences, communales et départementales au bénéfice des organes élus. Le Conseil d'État l'a reconnu dès 1980, jugeant que la Ville de Paris recouvrait deux collectivités territoriales distinctes, dont les affaires étaient réglées par une même assemblée : le Conseil de Paris [5].

5. CE, 14 mars 1980, « Élections au Conseil de Paris », *Rec.*, p.150, *AJDA*, 1981, p.531, note Claude Goyard.

Cette organisation a été maintenue par la loi du 31 décembre 1982. Du même coup, non seulement le Conseil de Paris exerçait les attributions d'un conseil général en même temps que celles d'un conseil municipal, mais le maire de Paris était investi des fonctions de président de conseil général, désormais chargé des fonctions exécutives départementales à la place du préfet de Paris [6]. Naguère soumise à un régime d'administration directe, la Ville de Paris devenait ainsi la collectivité territoriale la plus puissante de France. Elle emploie près de 40 000 agents, la plupart appartenant à l'effectif communal (plus de 38 000), et plus de 1 500 appartenant à l'effectif départemental, sur environ 3 000 sites administratifs [7], ce qui est plus que beaucoup d'administrations d'État.

Pourtant le maire de Paris fut d'abord privé de tout pouvoir de police. Le préfet de police conservait encore de vastes attributions sur la base de la loi du 28 pluviôse an VIII et de l'arrêté du 12 messidor an VIII. Le préfet de police est ainsi demeuré une institution propre à Paris, qui agit, selon les cas, en qualité d'autorité de l'État, d'autorité municipale ou d'autorité départementale. Il dispose d'un budget spécial voté par le Conseil de Paris, dont il est l'ordonnateur (CGCT, art. L 2512-22 à 25) [8] ; ce budget représente environ 45 % du budget de la préfecture de police [9]. Il est l'exécutif de la Ville de Paris en matière de police municipale. Il peut toujours demander la réunion du Conseil de Paris et des conseils d'arrondissements pour délibérer d'affaires relevant de sa compétence.



Peu à peu, cependant, avec l'intervention de lois successives, une partie de ces pouvoirs de police a été transférée au maire de Paris. Dès la loi du 29 décembre 1986, ont été transférés au maire de Paris les pouvoirs en matière de salubrité sur la voie publique, de maintien du bon ordre sur les foires et marchés, de permis de stationnement aux petits marchands, de permission ou de concession d'emplacement sur la voie publique [10] – l'avis préalable du préfet de police a été supprimé par la loi du 27 février 2002 –, la police domaniale en général, le respect de la

6. Marie-France Souchon-Zahn, « L'administration de la Ville de Paris depuis 1983 », *RFAP*, 1986, n° 40, p.101 ; Frédéric Vasseur, *La Mairie de Paris*, PUF, « Que sais-je ? », n° 3481, 1999.

7. <www.paris.fr/fr/La_Mairie/Fonctionnement_institutionnel/personnels_parisiens>.

8. Jean-François Durantin, « L'organisation administrative de Paris à la suite des lois 82-1169 et 82-1170 du 31 décembre 1982 », *Les Petites Affiches*, n°30, 9 mars 1990, p. 18.

9. <www.paris.fr/fr/La_Mairie/Fonctionnement_institutionnel/statut_1982.ASP ?>.

10. Y compris la partie des quais de la Seine où les bouquinistes exercent leur activité, cette partie n'appartenant pas au domaine public fluvial (CE, 6 novembre 1998, « Association amicale des bouquinistes des quais de Paris », req. 171317, Rec., T. p.790).

réglementation relative aux parcs et jardins ; en outre cette loi a transféré au maire de Paris la police des bruits de voisinage et la police de la circulation et du stationnement, sous réserve des exceptions énumérées par la loi, et notamment de la circulation sur les grands axes dont un décret (non encore paru) doit préciser la liste. Cette évolution n'est sans doute pas terminée, l'entre-deux crée des difficultés de compétence.

### *Les arrondissements : une déconcentration élective plutôt qu'une décentralisation*

Les arrondissements parisiens ont une existence très ancienne. L'article 183 de la constitution de l'an III prévoyait la division des grandes villes en arrondissements. Les arrondissements de Paris ont été des circonscriptions administratives de l'État depuis le Premier Empire ; c'est une loi du 19 juin 1859 qui a établi les 20 arrondissements de Paris. Avec la loi sur le statut de Paris du 31 décembre 1975, les arrondissements devinrent des circonscriptions administratives de la Ville de Paris, placées sous l'autorité du maire de Paris (sous réserve des pouvoirs qu'il déléguerait aux conseillers de Paris ou aux officiers municipaux de l'arrondissement) et dans lesquelles exerçaient également des services déconcentrés de la préfecture de Paris et de la préfecture de police. Parallèlement étaient instituées des commissions consultatives réunissant élus, officiers municipaux et représentants des activités sociales, culturelles et autres. La réforme de 1975 avait donc plutôt conduit à la centralisation de l'administration de Paris sous l'autorité du maire.



En juin 1982, le ministre de l'Intérieur proposa une réforme tendant à créer dans chaque arrondissement une municipalité de plein exercice et une communauté urbaine pour assurer l'unité de l'ensemble. La réforme introduite par les deux lois du 31 décembre 1982 fut plus modérée : elle maintenait l'unité municipale de Paris, mais instituait dans chaque arrondissement des organes électifs dont la formation était liée à l'élection du Conseil de Paris, dotés principalement d'attributions consultatives et de la capacité de gérer par délégation certains équipements de proximité, avec une dotation du budget de la Ville de Paris. Contestée par ceux qui, dans l'opposition au gouvernement d'alors, y voyaient une manœuvre pour affaiblir la Ville de Paris[11], la

11. Jean de Soto, « L'arrondissement de Paris », *RDP*, 1984, n°5, p. 1301.

loi a été déférée au Conseil constitutionnel, dont la décision a précisé la nature des arrondissements et des conseils d'arrondissement : les arrondissements sont des divisions administratives de la Ville de Paris ; les conseils et les maires d'arrondissements sont des organes de la Ville de Paris, non des arrondissements qui ne sont pas des collectivités territoriales [12].

Rappelons que, dans cette organisation, l'élection du Conseil de Paris et des conseils d'arrondissement a lieu dans le cadre des arrondissements, sur la base de listes comprenant autant de noms qu'il y a de sièges à pourvoir, d'une part au Conseil de Paris et, d'autre part, au conseil de l'arrondissement [13]. Les sièges obtenus par chaque liste sont attribués dans l'ordre de la liste, d'abord pour siéger au Conseil de Paris, puis pour siéger au conseil d'arrondissement. Chaque conseil d'arrondissement se compose des conseillers de Paris élus dans l'arrondissement et des simples conseillers d'arrondissement, lesquels doivent être deux fois plus nombreux. Le Conseil de Paris compte ainsi 163 membres et les 20 conseils d'arrondissement, au total 517, dont 354 simples conseillers d'arrondissement. Le maire d'arrondissement est élu par le conseil d'arrondissement, mais obligatoirement parmi les membres du Conseil de Paris, de même que l'un au moins des adjoints ; le maire de Paris ne peut être maire d'arrondissement (CGCT, art. L 2511-25). En outre, la participation des associations est assurée par le comité d'initiative et de consultation de l'arrondissement ; une séance par mois au moins au conseil d'arrondissement leur est réservée (CGCT, art. L 2511-24).



En dehors des attributions déléguées de plein droit aux maires d'arrondissement (en matière électorale, d'état civil ou d'affaires scolaires – art. L 2511-26), la loi conduisait à déléguer aux conseils d'arrondissement la gestion courante des équipements de proximité et elle visait à faire de l'arrondissement le cadre de la participation des citoyens, compte tenu des attributions consultatives des conseils d'arrondissement (en matière d'urbanisme et d'implantation d'équipements nouveaux). En fait la loi a longtemps été appliquée de manière

12. CC 82-149 DC, 28 décembre 1982, cons. 6 : « aucun principe de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur d'instituer des divisions administratives au sein des communes ni d'instituer des organes élus autres que le conseil municipal et le maire ; […] si les dispositions critiquées dérogent, pour les trois plus grandes villes de France, au droit commun de l'organisation communale, elles ne méconnaissent pas pour autant la Constitution ».

13. Odile Fickler, « Paris-Marseille-Lyon », *Jurisclasseur Collectivités territoriales*, fasc. 150, 11/1995.

restrictive ; elle était elle-même très prudente. À la fin des années 80, les arrondissements géraient les crèches et jardins d'enfants, mais en matière d'équipements sportifs seulement 23 petits terrains d'éducation physique, 13 bains-douches, 2 maisons de quartier, 10 boulodromes et, en matière d'espaces verts, environ 22 % des espaces verts *intra muros* [14].

Le changement de majorité au Conseil de Paris aux élections municipales de mars 2001 a permis la formulation d'une nouvelle approche des relations entre la mairie centrale et les arrondissements ; la loi du 27 février 2002 lui a donné un support juridique. Cinq délibérations du Conseil de Paris du 29 octobre 2002 ont engagé un processus de « décentralisation/déconcentration » vers les arrondissements.

La loi du 27 février 2002 introduisait en effet des possibilités nouvelles. Obligatoirement consulté par le maire de Paris sur l'établissement d'un Plan local d'urbanisme (PLU), sa révision ou sa modification lorsque le ressort territorial de l'arrondissement est concerné, le conseil d'arrondissement peut désormais en prendre aussi l'initiative (art. L 2511-15, al. 2). Il délibère sur tous les projets d'implantation ou d'aménagement d'équipements de proximité, dont la définition est élargie à tous les équipements qui ne concernent pas l'ensemble des habitants de la commune ou de plusieurs arrondissements ou encore qui n'ont pas une vocation nationale (art. L 2511-16) ; ces équipements donnent lieu à un inventaire établi par délibérations concordantes du Conseil de Paris et du conseil d'arrondissement concerné. La compétence de l'arrondissement est également élargie en ce qui concerne l'administration de ces équipements de proximité, puisque leur gestion appartient aux arrondissements ; elle porte sur le fonctionnement, à l'exception des frais de personnel et des frais financiers, et elle est étendue aux dépenses d'investissement pour lesquels les marchés de travaux peuvent être passés sans formalité préalable, eu égard à leur montant, ainsi que les travaux justifiés par l'urgence. Toutefois, c'est désormais dans tous les cas la commission mixte, composée pour moitié de représentants du maire de Paris et de représentants du maire d'arrondissement, choisis parmi les élus, qui fixe les conditions générales d'admission et d'utilisation des équipements de proximité, afin de garantir l'égalité de tous les habitants quant à leur accès (art. L 2511-21). La liste des sujets sur lesquels le maire d'arrondissement doit donner un avis (autorisations d'utilisation du sol dans l'arrondisse-



14. Jean-François Durantin, *op. cit*., p. 20.

ment, changement d'affectation d'un immeuble communal) est étendue notamment aux projets de transformation d'immeubles en bureaux ou en locaux d'habitation (art. L 2511-30). Les moyens du maire d'arrondissement sont renforcés : il dispose désormais, en tant que de besoin, des services de la commune pour l'exercice de ses attributions et, sur sa proposition, le maire nomme auprès de lui un ou plusieurs collaborateurs de cabinet (loi du 27 février 2002, art. 38). Enfin, la loi du 27 février 2002 a étendu à Paris (comme à Lyon et à Marseille) l'institution de conseils de quartier : le conseil municipal fixe le périmètre des quartiers sur proposition des conseils d'arrondissement, lesquels établissent ensuite un conseil par quartier (art. L 2511-10-1) ; les conseils d'arrondissement peuvent créer des postes d'adjoints de quartier (art. L 2511-25-1).



La Ville de Paris a largement fait usage de ces dispositions, en premier lieu pour déléguer aux conseils d'arrondissement des équipements et des moyens beaucoup plus importants que par le passé. Le choix d'une gestion de proximité a été affirmé par le nouveau maire, Bertrand Delanoë, dès juin 2001. Alors qu'en 2002 les maires d'arrondissement géraient 853 équipements dits de proximité, 1 047 supplémentaires ont été transférés en 2003, portant ainsi leur nombre à 1 900. De ce fait, les états spéciaux des arrondissements au sein du budget de la Ville de Paris, et qui correspondent aux budgets gérés par les arrondissements, sont passés de 22 millions d'euros en 2002 à 82 millions en 2003. À cette occasion, tous les crédits destinés aux arrondissements ont été regroupés dans les états spéciaux, alors que, par le passé, certains restaient gérés directement par le maire ou par le secrétaire général du Conseil de Paris. La loi du 27 février 2002 a modifié la présentation des états spéciaux (art. L 2511-38), qui comprennent désormais une section de fonctionnement et une section d'investissement – comme le budget de la Ville lui-même – et la dotation de fonctionnement se divise en une dotation de gestion locale (pour les équipements), d'une part, et une dotation d'animation locale (information des habitants, vie locale, associations, mais aussi activités culturelles et travaux d'urgence relevant du fonctionnement), d'autre part. En 2003, la dotation de gestion locale s'élevait à 66 millions d'euros (dont près de 43 pour les écoles primaires, les équipements destinés à la petite enfance, les centres d'animation) et la dotation d'animation locale à 8,8 millions d'euros (dont les deux tiers pour les travaux urgents en fonctionnement) ; la dotation d'investissement (qui ne comprend que des crédits de paiement) était de 5,5 millions d'euros (budget primitif).

Pour que les arrondissements puissent faire face à ces responsabilités nouvelles, des moyens nouveaux en personnel leur ont été attribués dès 2002 [15].

En outre, les conseils de quartier ont été rapidement mis en place. Par une délibération des 8 et 9 juillet 2002, le Conseil de Paris a approuvé les périmètres des conseils de quartier, sur la base des délibérations des conseils d'arrondissement : 121 conseils de quartier ont été ensuite créés dans les 20 arrondissements parisiens. Ces conseils de quartier ont un rôle consultatif, mais peuvent aussi être associés à l'évaluation des actions intéressant le quartier ; ils disposent de crédits de fonctionnement attribués par le conseil d'arrondissement.

On doit s'interroger sur la qualification que mérite cette organisation. Les hésitations sont perceptibles dans le discours institutionnel. S'agit-il de décentralisation ou de déconcentration ? On pressent quelque chose d'intermédiaire. Si l'on s'en tient aux catégories du droit public français, il ne s'agit certainement pas de décentralisation, puisque les conseils et les maires d'arrondissement sont des organes de la commune. L'arrondissement n'est pas une collectivité territoriale, mais une division administrative de la commune ; il n'a pas la personnalité morale, ni de propriétés, ni de budget propre. Les attributions exercées par le conseil et le maire d'arrondissement relèvent donc de la déconcentration : des pouvoirs sont délégués dans des conditions qui en font des compétences de ces organes, mais seulement à l'intérieur d'une même personne morale de droit public. Cependant, à la différence des modes d'organisation de l'État qui justifient la qualification de déconcentration, les conseils et les maires d'arrondissement procèdent de l'élection et non de la nomination par les autorités dont ils tiennent leurs pouvoirs. C'est pourquoi on pourrait parler d'une « déconcentration élective » : « déconcentration » par la source des pouvoirs exercés et en raison de l'unité maintenue de la Ville de Paris – unique collectivité territoriale –, mais « élective », en raison de la nature des organes qui bénéficient de cette déconcentration. Les conseils d'arrondissement se sont développés effectivement au cours des deux dernières années comme des organes de gestion de proximité, mais aussi de représentation des intérêts collectifs des habitants de l'arrondissement et de participation de ces habitants à la gestion des affaires de l'arrondissement, notamment par les conseils de quartier nouvellement créés. Ils gèrent



15. *Paris, le temps de la décentralisation*, document d'accompagnement du bleu budgétaire. Au total 83 emplois créés en 2002 et 2003, dont 20 emplois de directeurs adjoints.

pour le compte de la commune et intègrent le quartier et ses habitants dans la gestion communale.

Faut-il aller plus loin et envisager, comme on l'avait fait en 1982, une véritable décentralisation des arrondissements, qui deviendraient alors des collectivités territoriales ? Ce serait probablement une erreur, qui ignorerait l'unité ancienne de la ville et l'interdépendance des différents espaces qui la composent. Cela réduirait la capacité d'influence des citoyens sur les politiques relatives à la ville dans son ensemble. En outre, les expériences étrangères invitent à la prudence. La fragmentation de l'agglomération complique la solution des problèmes (transports, urbanisme, environnement…) qui se posent à son échelle. Sur aucun de ces sujets, Bruxelles et Londres ne paraissent avoir mieux réussi que Paris. Le problème de Paris, aujourd'hui, n'est pas (ou n'est plus) celui de sa décentralisation mais au contraire celui de l'organisation de l'agglomération dont elle forme le cœur.



## Les remèdes à l'absence de pouvoir d'agglomération

Malgré la solidarité établie par les échanges et les mobilités en Île-de-France et même sur ses franges extérieures, c'est la coupure qui caractérise toujours, sur le plan institutionnel, les relations entre Paris et les collectivités locales qui l'entourent. C'est cette séparation, liée à l'histoire, qu'il est nécessaire aujourd'hui de surmonter. La Ville de Paris a engagé depuis 2001 une politique tendant à renouer, ou plutôt à construire des liens avec les communes environnantes et, au-delà, afin d'inscrire le développement parisien dans la continuité de son agglomération. Sans doute faut-il se garder de l'illusion institutionnelle si l'on envisage les suites de cette politique. L'organisation de l'agglomération viendra plus sûrement de l'inscription dans une cohérence d'ensemble de projets de territoires auxquels la Ville de Paris participerait et que la révision du SDRIF (Schéma directeur régional pour l'Île-de-France) pourrait permettre de renouveler.

### *La coupure*

La coupure s'exprime de multiple manière et elle superpose aussi plusieurs chronologies. Elle n'exclut pas des liens techniques ou physiques, mais ils ont fonctionné, dans le passé, dans une logique asymétrique.

Rappelons quelques chiffres : la région Île-de-France compte, hors

Paris, 1 280 communes et 7 départements. Paris est entouré d'une première couronne de 21 communes contiguës qui regroupent, ensemble, environ 1 million d'habitants (Paris : 2,1 millions). L'anneau central de la région compte environ 400 communes, maîtresses de leur espace urbain. Dans le passé, Paris s'est étendu par l'annexion des communes voisines. La construction de son enceinte en 1845 conduit à l'annexion des communes qui y sont alors comprises. À l'extérieur commence la banlieue. Entre les deux guerres s'amorce une autre séparation, politique celle-là, entre Paris et la « ceinture rouge ». Les grosses communes urbaines et industrielles deviennent des bastions socialistes et communistes (certaines le sont encore), jalouses de leur autonomie et en opposition à Paris la bourgeoise, siège des autorités.

La troisième coupure est paradoxalement le produit des politiques d'aménagement des années 60. L'élaboration du schéma directeur de 1965 par le district de la région de Paris [16] s'accompagna de la disparition du département de la Seine, qui était la seule structure existant à l'échelle de la région parisienne – du moins telle qu'on pouvait alors l'identifier – et qui assurait la liaison, en effet, entre Paris et les communes de son agglomération proche [17]. La construction du boulevard périphérique a ensuite enfermé Paris dans un espace réduit, alors qu'elle dominait le département de la Seine [18].



Pourtant la rupture ne doit pas être exagérée. Chaque jour 800 000 personnes viennent travailler à Paris et 300 000 vont, de Paris, travailler en banlieue. De nombreux liens physiques ou techniques ont été développés entre Paris et sa périphérie – en fonction des besoins de la capitale – et ils existent toujours, avec des institutions parfois puissantes [19]. La Ville de Paris est propriétaire de canaux (du canal de l'Ourcq, notamment, qui traverse 120 communes), rivières et aqueducs destinés autrefois à garantir l'approvisionnement de la capitale. Elle possède aussi des emprises utilisées par des services urbains parfois gérés par

16. Établissement public créé par une loi du 2 août 1961 et qui regroupait les départements de la Seine, de la Seine-et-Oise et de la Seine-et-Marne. Cf. Michel Franc et Jean-Pierre Leclerc, *Les Institutions de la région parisienne : du district à l'Île-de-France*, Berger-Levrault, 1977.

17. Voir le commentaire de Bertrand Ousset, lors de la table ronde « Une métropole à l'échelle de l'agglomération », *Urbanisme*, novembre-décembre 2003.

18. Au Conseil général de la Seine siégeaient les 90 conseillers de Paris et 60 conseillers élus par les communes suburbaines.

19. APUR/IAUIF, *Atlas. Paris et l'Agglomération centrale dans l'espace régional*, 2001, notamment fiches 22 et 23. Voir également les sites internet du SYCTOM (www.syctom-paris.fr) et du SIAAP (www.siaap.fr).

des syndicats intercommunaux ou interdépartementaux (usines de retraitement des ordures ménagères ou stations d'épuration). Ces syndicats associent toujours Paris et de nombreuses communes de la zone dense de l'aire urbaine. Le SYCTOM (Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères de l'agglomération parisienne) est en fait un syndicat mixte qui regroupe avec Paris 88 autres communes, dont certaines sont regroupées en syndicats. L'organisation technique regroupe arrondissements parisiens et communes voisines par centre de retraitement. Jusqu'ici, sur le plan administratif, les statuts assuraient le contrôle de Paris sur le SYCTOM. Le SIAAP (Syndicat interdépartemental d'assainissement de l'agglomération parisienne) réunit la Ville de Paris avec les trois départements de la Seine-Saint-Denis, des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne ; il dessert 8 millions d'habitants et gère quatre usines situées dans des communes voisines de Paris. La Ville de Paris est également propriétaire de cimetières et de terrains concédés à EDF dans les communes voisines, ainsi que d'espaces naturels. Elle gère 20 000 logements sociaux répartis en dehors de son territoire sur 34 communes, par l'OPAC (Office public d'aménagement et de construction) ou d'autres organismes. Enfin, les transports publics sont peut-être le facteur d'unité le plus important, au travers d'une organisation unique (au moins pour la zone dense de la région Île-de-France) placée jusqu'à maintenant sous le contrôle de l'État, au travers du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), issu de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 et de la RATP, établissement public rattaché à l'État.



Malgré leur caractère asymétrique, ces relations témoignent de la solidarité qui existe au sein de l'agglomération parisienne. Mais elles n'empêchent ni l'ignorance réciproque, ni la méfiance du côté des communes périphériques qui se sentent dominées. Le rééquilibrage de ces relations conditionne l'organisation de la zone dense.

*Renouer et rééquilibrer*

L'idée d'une politique de coopération nouvelle avec les communes périphériques avait été un des axes de la campagne de Bertrand Delanoë. Il est juste de dire que ce changement de cap avait été amorcé à la fin du mandat du maire précédent, qui avait nommé un adjoint chargé des relations avec les communes et les départements voisins. Mais, dès le mois de mars 2001, le nouveau maire entreprit de rencontrer les 29 maires des communes les plus proches et les présidents des trois départements limitrophes, dont les politiques foncières,

sociales ou en matière d'aménagement dépassaient leurs compétences initiales.

Le nouveau maire a mis rapidement en place une organisation consacrée aux relations avec les autres collectivités territoriales : un adjoint, Pierre Mansat, a reçu délégation pour les relations avec les collectivités territoriales de la région, avec les arrondissements et les associations. Une Direction de la décentralisation et des relations avec les associations, les territoires et les citoyens a été créée et, au sein de celle-ci, une sous-direction de la coopération territoriale, également chargée des relations avec les arrondissements. Cette sous-direction compte aujourd'hui une douzaine de fonctionnaires et devrait continuer à monter en puissance ; elle est structurée par grand quadrant. En outre, une mission de suivi des relations avec la région a été mise en place, principalement pour conduire la mise en œuvre du contrat de plan État-région.



La politique de la Ville de Paris en direction des collectivités territoriales de l'agglomération a donné lieu à une première présentation d'ensemble lors du séminaire de décembre 2001 [20]. À cette occasion, le maire de Paris a annoncé « la volonté d'un changement profond dans les relations entre Paris et les autres collectivités », avec des « partenariats loyaux et équilibrés ». Selon Pierre Mansat, il s'agit d'un « changement de méthode » dans les relations que Paris veut nouer avec les collectivités du cœur de la région capitale. À cette occasion, la Ville de Paris a présenté son diagnostic de l'évolution de l'agglomération, débouchant sur des « propositions de pistes de réflexion » et des « propositions de territoires de projet ». On relèvera dans les premières, qui appellent des coopérations : « réparer la ville », notamment en rétablissant la continuité des tissus urbains (surmonter la coupure du périphérique), « lutter contre la pénurie de logements accessibles au cœur de l'agglomération », « contrer l'envolée des prix du foncier », « coordonner la politique d'équipement commercial ou cinématographique », « coordonner l'implantation des entreprises », « mieux assurer la gestion de l'eau, de l'énergie ou le traitement des déchets », « maîtriser les flux et les déplacements par une politique coordonnée des transports ». Pour promouvoir des collaborations sur ces différents thèmes, la Ville de Paris proposait avant tout un triple rééquilibrage : dans les relations bilatérales, la Ville s'engageait à faire participer ses propriétés hors les

20. Mairie de Paris, *Paris et les Collectivités du cœur de l'Île-de-France : quelles formes de coopération ?*, séminaire des maires de décembre 2001.

murs au développement des collectivités locales où elles se trouvent ; dans l'agglomération en assumant le polycentrisme de son développement ; dans la péréquation, dont les mécanismes se révèlent insuffisants, en dépit de la contribution importante de Paris. Enfin, la Ville de Paris proposait quatre territoires de projet pour lesquels elle et les autres villes pourraient s'associer pour engager le « renouvellement urbain » : l'anneau central (interface entre la capitale et les communes contiguës), les lieux de centralité *intra muros* au service de la population francilienne, les fleuves et les canaux, les cônes de codéveloppement qui s'étendent de part et d'autre du périphérique.

Sur la base du dialogue engagé à cette occasion, la Ville de Paris a cherché à formaliser ses relations avec les communes voisines en signant des « chartes », intitulées en général « protocoles de coopération ». La première a été signée avec la ville de Montreuil le 28 juin 2002 ; ont suivi les « chartes » signées avec Saint-Ouen, Clichy, Issy-les-Moulineaux, Vanves, Nogent-sur-Marne, la « charte des bois » avec Vincennes et Boulogne. Toutes donnent lieu à un vote du ou des conseils d'arrondissement concernés, préalablement à l'adoption par le Conseil de Paris. Les « chartes » avec Joinville et Malakoff viennent d'être adoptées par le Conseil de Paris (mai 2004). Toutes sont construites sur le même modèle : une introduction décrit rapidement l'interface territoriale entre Paris et la commune signataire, puis le protocole lui-même, rédigé en articles regroupés par thème. Ces dispositions peuvent contenir l'énoncé d'objets précis de coopération : par exemple, l'intégration du marché aux Puces de Saint-Ouen dans un grand pôle touristique régional ; valoriser le pôle économique de la porte de Versailles (protocole de Vanves), « faire du pavillon Baltard un lieu culturel emblématique de l'Est parisien » (Nogent-sur-Marne). Les protocoles mettent en place un suivi et chaque partenaire s'engage à investir « en cohérence avec sa programmation budgétaire », ce qui n'est guère contraignant.



Ces « chartes » permettent à la Ville de Paris de renouer de manière concrète, sur des projets, avec les communes voisines, selon des modalités qui placent les signataires à égalité, illustrant ainsi sa volonté d'établir des partenariats équilibrés.

Parallèlement, Paris a entrepris de renouer des relations institutionnelles avec les départements voisins. Elle a créé (protocole signé le 13 novembre 2003) avec le département du Val-de-Marne une conférence interdépartementale (L 5411-2, CGCT) et souhaite faire de même avec les deux autres départements limitrophes. Cette conférence permet

de débattre des questions d'intérêt commun ; ses délibérations ne sont exécutoires qu'après ratification par les conseils généraux intéressés. Le contenu du protocole signé avec le Val-de-Marne est très proche de celui des « chartes » ; on y relèvera l'intention de préparer ensemble la révision du SDRIF par des échanges réguliers.

Ces documents sont, avant tout, des accords politiques. Mais ils permettent d'initier de nouveaux modes de faire : ils induisent une coopération entre services techniques qui n'allait pas de soi et les élus se rencontrent régulièrement. Par exemple, alors que le tramway du boulevard des Maréchaux était contesté, les communes voisines ont soutenu le projet.

Enfin, la Ville de Paris a entrepris de rééquilibrer certaines relations institutionnelles. Ainsi, les nouveaux statuts du SYTCOM accorderont-ils plus de poids aux autres communes ; Paris n'aura plus que 24 sièges sur 68 et perdra le contrôle de la majorité au bureau (14 sur 36).



Il est difficile de dire comment se développeront ces relations qui commencent seulement à se mettre en place. Elles ne constituent certainement pas une forme d'intégration institutionnelle, mais s'inscrivent dans une logique de construction de projet.

*L'illusion de la réorganisation institutionnelle*

Il est tentant de rechercher des solutions institutionnelles au défaut de pouvoir d'agglomération. Il est probable que cela conduirait à l'épuisement des énergies dans des problèmes internes au détriment de la construction d'accords sur le contenu du projet d'agglomération. Les réponses institutionnelles évoquées çà et là tendent à instituer un Grand Paris, par une analogie un peu rhétorique avec le Grand Londres ou le Grand Berlin.

Inutile de revenir sur la suppression du département de la Seine. Il avait à l'époque sa rationalité, mais l'agglomération n'est plus ce qu'elle était en 1964. Aujourd'hui, l'aire urbaine de Paris recouvre presque entièrement et même déborde dans certaines directions, les limites de la région Île-de-France. En outre le rétablissement du département de la Seine ne procéderait que d'une loi et placerait les communes au second plan, ce qui ne serait plus accepté.

Une autre réponse institutionnelle est celle de la communauté urbaine qui avait déjà été envisagée en 1982 lors de la nouvelle réforme du statut de Paris. Une telle communauté aurait vocation à s'étendre à toute l'agglomération centrale. Elle est juridiquement possible, dès lors

que l'on assimile la Ville de Paris à une commune (CGCT, art. L 5215-1). Mais elle est sans aucun doute impossible par ses implications politiques et institutionnelles. Il faudrait en déterminer les contours : limités aux communes adjacentes, la communauté urbaine ferait craindre à celle-ci de se trouver assujetties à la Ville de Paris ; étendus à l'ensemble de la zone dense, la communauté urbaine serait un géant dans lequel la place de Paris serait diluée, mais son poids déséquilibrerait tout l'édifice institutionnel, la région elle-même comme les départements.

Outre son aspect « mythique », cette option paraît aujourd'hui irréalisable pour d'autres raisons. Depuis 1999, l'intercommunalité a connu un développement important en Île-de-France et en particulier dans la zone dense. Au 1er janvier 2004, l'Île-de-France comptait déjà 24 communautés d'agglomération et au total 79 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI), regroupant plus de 4 millions d'habitants. Un certain nombre de ces intercommunalités se trouvent dans la périphérie immédiate de Paris : Arc de Seine (Issy-les-Moulineaux, 92), les Hauts de Bièvre (Antony, 92), Plaine Commune (Saint-Denis, 93), Clichy-Montfermeil (93), Plaine centrale du Val-de-Marne (Créteil, 94), Val de Bièvre (Villejuif, 94), Val de Seine (92)[21]. Cette organisation qui s'opère à la périphérie de Paris n'est pas contradictoire avec la coopération, mais elle l'est certainement avec tout projet d'intégration de ces communes dans une vaste structure métropolitaine avec la capitale, alors que pour s'affirmer ces intercommunalités doivent se doter d'un projet de territoire (CGCT, art. L 5216-1). Selon les cas, elles peuvent s'affirmer aussi bien face à Paris que pour une coopération avec elle, mais la formation de ces plaques d'intercommunalité va plus dans le sens d'un schéma multipolaire que dans celui d'une concentration de l'agglomération centrale en une structure unique avec Paris[22].



En outre, l'étude des mouvements démographiques et socio-économiques montre que l'affirmation du polycentrisme qui avait été voulu par le schéma directeur de 1965 reste fragile. On a bien assisté à l'émergence de nouveaux centres qui tendent à organiser leurs sous-bassins d'emploi et de vie, mais une urbanisation diffuse porte avec elle le risque de « dilution » du polycentrisme[23]. Si on juge que celui-ci est

21. Ministère de l'Intérieur, DGCL, *Intercommunalité : vers une couverture complète du territoire. Bilan au 1er janvier 2004*.

22. Francis Godard, intervention à la table ronde précitée.

23. *Le Polycentrisme en Île-de-France*, rapport du groupe de travail, sous la responsabilité de Daniel Séné, Direction régionale de l'équipement de l'Île-de-France, décembre 2003, notamment p. 61.

souhaitable, on ne devrait pas alors opter pour des solutions institutionnelles de nature à faire obstacle à l'affirmation des nouveaux centres.

C'est donc de préférence vers des formes plus complexes et coopératives de gouvernance qu'il faut se tourner pour envisager ce que pourrait devenir l'organisation de l'agglomération parisienne, et celles-ci ne peuvent s'articuler que sur des projets[24]. Mais cela ne veut pas dire sans support institutionnel ; les départements et surtout la région ne peuvent rester en dehors de l'organisation de l'agglomération parisienne. Une structure de dialogue, telle qu'une « conférence métropolitaine », pourrait être créée.

### *Inscrire des projets de territoire dans une cohérence d'ensemble*

L'un des problèmes que rencontre l'organisation de l'agglomération centrale réside dans la tendance persistante des communes et des élus à former leurs projets isolément ; il n'est pas habituel de se référer au SDRIF, par exemple, ni aux projets de grands syndicats intercommunaux à vocation technique dont les compétences intéressent pourtant directement l'aménagement du territoire (que l'on songe au SIPPEREC – Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication), compétent en matière de distribution d'électricité et de télécommunications et dont le réseau haut débit dessert 80 communes de la périphérie).



Jusqu'ici la région n'a pas suffisamment joué son rôle dans la structuration de l'agglomération parisienne. Les villes de la périphérie, même les plus importantes, ont plus de relations avec le département ou avec les services de l'État (DDE et DRE) qu'avec la région. Les départements de la première couronne ont occupé le terrain laissé vacant par la région qui semblait s'intéresser davantage aux parties moins urbanisées de son territoire. Pour les villes de la première couronne, la région est une autorité lointaine plutôt qu'un partenaire. Or, si l'on considère l'extension prise par l'aire urbaine de Paris, la complexité du tissu urbain et des relations entre Paris et les communes de l'agglomération, c'est seulement à partir du niveau supérieur que l'on peut introduire une cohérence.

---

24. Les solutions que propose le rapport du groupe de travail de la DREIF (Direction régionale de l'équipement de l'Île-de-France) sur « La zone dense » (élaboré sous la responsabilité de Christian Bouvier) sont du domaine de l'aménagement et de la coopération, non de l'ingéniérie institutionnelle (DREIF, décembre 2003, notamment p. 47 *sq*.)

L'évolution législative devrait donner les moyens à la région Île-de-France, en association avec l'État, de jouer ce rôle de mise en cohérence. Elle dispose pour cela de compétences nouvelles qui lui ont été transférées. C'est à elle désormais qu'appartient l'élaboration ou la mise en révision du SDRIF, en association avec l'État ; le SDRIF a valeur de SCOT (Schéma de cohérence territoriale) (Code de l'urbanisme, art. L 141-1). Ce dernier point est très important étant donné la couverture insuffisante en SCOT de la zone centrale de l'agglomération. En outre, la loi sur les responsabilités locales, telle que le texte voté en première lecture par l'Assemblée nationale permet de l'envisager, prévoit de placer le STIF sous le contrôle de la région : l'État va en sortir, le STIF deviendra un établissement public local composé de la région, des départements et de la Ville de Paris, et dont la région détiendra la majorité des sièges au conseil d'administration ainsi que la présidence. La compétence pour le plan de déplacements urbains de la région, arrêté par l'État en décembre 2000, passera au STIF ; le PDU (Plan de déplacements urbains) commandera le schéma régional des transports (art. 29 à 31) [25].



Dans ces conditions, si le SDRIF est mis en révision, comme c'est probable, la Ville de Paris devrait prendre l'initiative d'une réflexion de fond sur la zone dense de l'agglomération, à engager avec les départements et les communes de celle-ci. C'est le moment d'élaborer un projet que pourrait porter un accord politique entre toutes les composantes de la zone dense, y compris les nouvelles intercommunalités qui la structurent désormais autour de Paris. Les dispositions normatives du SDRIF révisé pourront alors s'imposer aux documents d'urbanisme locaux, que celles-ci et les communes conservent la responsabilité d'adopter. Cela suppose que les modalités de la procédure de révision, qui devront être arrêtées par le Conseil régional, tiennent compte de cet enjeu propre à la zone dense. L'avenir dira s'il convient d'aller plus loin dans l'intégration institutionnelle de l'agglomération parisienne.

25. Sur ces aspects, voir Gérard Marcou, « Le schéma directeur de la région Île-de-France entre aménagement et urbanisme », *AJDA*, mai 2004.

RÉSUMÉ

*Longtemps assujetti au pouvoir central, Paris est devenu depuis 1975 la commune la plus puissante de France. La mise en place des conseils d'arrondissement a amorcé un mouvement de déconcentration soutenu par leur nature élective. Organes de la commune, ils assurent une gestion de proximité et la participation de la population, surtout depuis la mise en place des conseils de quartier. Mais le problème le plus difficile de la Ville de Paris résulte de la coupure historique avec les communes périphériques et de la nécessité d'une organisation de l'agglomération. La Ville de Paris s'est engagée dans la recherche de coopérations avec les communes qui l'entourent, mais le développement de l'intercommunalité en Île-de-France fait obstacle à une organisation intégrée autour de la capitale. Dans ce contexte, c'est du niveau régional qu'il faut attendre une mise en cohérence.*