Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne
École doctorale de science politique (ED119)

Une configuration indécidable

Retour sur vingt années de réforme ininterrompue des institutions du Grand Paris (2000-2020)

Thèse présentée en vue de l'obtention du doctorat en science politique

Sous la direction de Madame Brigitte Gaïti

Présentée et soutenue publiquement le 13 décembre 2021 par

Clément Lescloupé

Composition du jury :

Monsieur Yannick Barthe
Directeur de recherche au CNRS en sociologie, EHESS, LIER - *Président du jury*

Madame Brigitte Gaïti
Professeure des Universités en science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, CESSP - *Directrice de thèse*

Monsieur Rémy Le Saout
Maître de conférence HDR en sociologie, Université de Nantes, Centre Nantais de Sociologie - *Rapporteur*

Monsieur Gilles Pinson
Professeur des Universités en science politique, Sciences Po Bordeaux, Centre Emile Durkheim - *Rapporteur*

Madame Anne-France Taiclet
Maîtresse de conférence en science politique, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, CESSP - *Examinatrice*

L'université n'entend donner ni approbation, ni improbation aux opinions émises dans cette thèse. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

Je remercie tout d'abord Madame Brigitte Gaïti, qui a accompagné mon travail depuis mon mémoire de Master 2 et m'a donné l'envie de faire une thèse de doctorat, alors que cela ne me semblait pas du tout à ma portée.

Je remercie particulièrement Anne-France Taiclet qui a suivi ce travail depuis ses débuts ainsi que Fabien Desage pour ses conseils à l'occasion des comités de suivi. Je remercie infiniment Yannick Barthe, Rémy Le Saout et Gilles Pinson, d'avoir accepté d'être de mon jury.

Un immense merci à celles et ceux qui ont participé à la relecture de mon travail. En particulier à Thomas Lépinay, Guillaume Petit, Miguel Herrera, Juliette Fontaine, Pierre Mayance, et plus encore pour tout le reste, sans qui je ne serais sûrement pas allé au bout. Je remercie également Camille Traoré et Damien Lecomte pour leurs relectures.

Plusieurs personnes ont également lu certains de mes textes à l'occasion de journées d'études et de colloques, et leurs relectures critiques m'ont été très utiles afin de mieux comprendre comment s'écrivait la recherche en sciences sociales. Merci en particulier à François-Mathieu Poupeau, David Guéranger, Stéphane Cadiou, Gilles Pinson, Valérie Sala Pala, Ludovic Halbert, Sylvain Barone et Olivier Cousin. Je remercie également Éléonore Humbert, Chantal Lisse, Clarence Paul, Emilie Paran, et Dominique Senes pour leur aide durant et leur soutien durant mes six années passées en thèse à Paris I.

Merci à la famille, Chloé, Émilie, Marion, mes parents.

Merci infiniment à Alice pour tout son soutien ces dernières années, et à Clothilde ces derniers mois ! Merci Mélie, Victor, Alexandre, Quentin, Eddy, Mélissa, Romain, Arthur, pour leur compagnie dans les couloirs de la Sorbonne, et ailleurs, surtout ailleurs.

Sommaire

Sommaire **6**

Sigles et abréviations **8**

Introduction **9**

Chapitre 1 : Quelle réforme institutionnelle pour le Grand Paris ? De la réforme intercommunale à la spécification de l'agglomération parisienne (2000-2010) 63

Section 1. L'agglomération parisienne avant le Grand Paris. Entre fragmentation institutionnelle et nouvelles formes de coopération (2001-2007) 67

Section 2. De la mise en problème de l'intercommunalité en France à sa promotion par l'État pour réformer le gouvernement local francilien (2003-2008) 94

Section 3. Un volet institutionnel sans décision : de la mise en mouvement du paysage politico-administratif francilien au report de la réforme institutionnelle (2008-2010) 122

Chapitre 2 : Une décision inattendue pour le Grand Paris ? La reprise en main (temporaire) de la question métropolitaine par le législateur (2009-2014) 144

Section 1. Les élus locaux peuvent-ils décider seuls de leur avenir institutionnel ? L'impossible position commune de Paris Métropole sur la gouvernance de l'agglomération (2009-2012) 147

Section 2. Une sous-politisation conflictuelle : le rejet transpartisan d'une Métropole de conciliation par le Sénat 192

Section 3. Un nouveau Grand Paris ? Le renouvellement (temporaire) des acteurs impliqués dans la prise de décision et le vote d'une Métropole « intégrée » 210

Chapitre 3 : Les préfigurations du Grand Paris. La réforme entre institutions transitoires, contestations, neutralisations et réappropriations (2014-2015) 236

Section 1. De l'impossible décision tranchée au vote d'une architecture institutionnelle transitoire et réversible 239

Section 2. Empêcher, anticiper et orienter le changement institutionnel. L'autre préfiguration du Grand Paris au sein des institutions politiques locales 278

Chapitre 4 : Un Grand Paris tout juste créé, déjà à réviser, en attente d'une décision constamment reportée. De la période transitoire à l'incertitude institutionnelle (2016-2020) 319

Section 1. De la promesse d'un choix tranché à la pérennisation de l'incertitude : le Grand Paris dans une configuration indécidable (2016-2020) 322

Section 2. Des « Territoires » façonnés par des usages de l'incertitude 339

Section 3. Un destin commun face à l'incertitude : la constitution d'une « Alliance » pour la pérennisation des « Territoires » 366

Chapitre 5 : Métropole et « Territoires » en concurrence pour l'« irréversibilité » (2016-2020) 414

Section 1. Engranger et revendiquer des alliés : l'appel aux communes des institutions en concurrence 416

Section 2. Stabiliser une institution incertaine : les tentatives des « Territoires » et de la Métropole de faire intercommunalité avec leurs armes 445

Section 3. L'irréversibilité empêchée : de la tentative de verrouillage d'une planification métropolitaine à son ajournement sous contrainte 482

Épilogue **498**

Conclusion **506**

Repères chronologiques **523**

Bibliographie **525**

Sources **555**

Liste des encadrés **561**

Liste des figures **563**

Table des matières **566**

Sigles et abréviations

AC : Attributions de compensation
ACTEP : Association des collectivités territoriales de l'Est parisien
AdCF : Assemblée des communautés de France
ADF : Assemblée des départements de France
AMF : Association des maires de France
AMIF : Association des maires d'Île-de-France
APUR : Atelier parisien d'urbanisme
ATR : Administration territoriale de la République (loi du 6 février 1992)
CCI : Chambre de commerce et d'industrie
CDT : Contrat de développement territorial
CFE : Cotisation foncière des entreprises
CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DATAR : Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DG : Directeur général
DGCL : Direction générale des collectivités locales
DGF : Dotation générale de fonctionnement
DSIT : Dotation de soutien à l'investissement territorial
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
EPT : Établissement public territorial
FCCT : Fonds de compensation des charges territoriales
FIM : Fonds d'investissement métropolitain
GPSEA : Grand Paris Sud Est Avenir
GPSO : Grand Paris Seine Ouest
IAU-IDF : Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France
IMGP : Inventons la Métropole du Grand Paris
LR : Les Républicains
LREM : La République en Marche
MAPTAM : Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles
MEDEF : Mouvement des entreprises de France
MGP : Métropole du Grand Paris
NOTRe : Nouvelle organisation territoriale de la République (loi du 7 août 2015)
PCF : Parti communiste français
PADD : Projet d'aménagement et de développement durables
PLF : Projet de loi de Finances
PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal
PMHH : Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement
PS : Parti socialiste
ROB : Rapport d'orientation budgétaire
SCoT : Schéma de cohérence territorial
SDRIF : Schéma directeur de la région Île-de-France
SRHH : Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement
SGP : Société du Grand Paris
SRU : Solidarité et renouvellement urbains (loi du 13 décembre 2000)
RCT : Réforme des collectivités territoriales (loi du 16 décembre 2010)
VP : Vice-président

Introduction

« Inopérante »[1] ; « en sursis »[2] ; en proie à des « incertitudes »[3] multiples sur ses finances, ses compétences, sa pérennité… La Métropole du Grand Paris est une institution politique peu évoquée dans la presse pour ses réalisations ; et davantage en raison du flou et de l'instabilité qui entourent son organisation, ses missions, et son devenir.

Cette Métropole est créée le 1er janvier 2016 et regroupe la ville-capitale ainsi que 130 communes de sa banlieue. Elle est définie dans la loi comme métropole à statut particulier, assimilable à une intercommunalité dotée d'une fiscalité propre. Sa création intervient à la suite d'une quinzaine d'années de coopérations, de négociations et de luttes partisanes, institutionnelles et territoriales, entre acteurs politiques et administratifs franciliens et étatiques. Son établissement mettait un terme à une exceptionnalité parisienne : pour la première fois à cette date, Paris et ses communes de banlieue intégraient une même institution politique intercommunale.

L'agglomération parisienne est enfin incluse dans la carte intercommunale hexagonale, au même titre que les autres grandes métropoles françaises, mais sa situation demeure atypique si l'on se penche sur l'architecture institutionnelle instituée par la loi NOTRe qui crée la Métropole. Cette dernière est en effet divisée en onze « Territoires », également appelés Établissements publics territoriaux ; statut *ad hoc* qui n'existe nulle part ailleurs en France et qui leur octroie une partie des habituelles compétences intercommunales aux côtés de la Métropole. Ils prélèvent, comme cette dernière, une partie de la fiscalité professionnelle locale, initialement pour une période présentée comme transitoire et devant courir jusqu'à la fin de l'année 2020. Les communes de la petite couronne parisienne sont alors les seules, en France, à être membres de deux catégories différentes d'intercommunalité à fiscalité propre. Cet état de fait parait d'autant plus surprenant qu'un an avant la loi NOTRe, la loi dite « MAPTAM » de janvier 2014 laissait à la Métropole seule la qualité d'intercommunalité, et

[1] « La Métropole du Grand Paris paraît inopérante pour gérer un espace de 12 millions d'habitants », tribune parue dans *Le Monde*, 24 juin 2021.

[2] « En sursis, la Métropole du Grand Paris jouera sa survie après les municipales », *Le Monde*, 18 février 2020.

[3] « Les incertitudes du Grand Paris inquiètent les maires d'Ile-de-France », *Le Parisien*, 10 avril 2018.

les « Territoires » sans personnalité morale[4]. Loin de rationaliser le paysage politico-administratif francilien et de constituer un acteur collectif unique à l'échelle de l'agglomération parisienne, la réforme institue une situation d'une complexité inédite.

La situation était-elle amenée à se simplifier et se normaliser après 2020, à la fin de la période transitoire ? Ça n'est pas le cas à l'heure où j'écris, et l'incertitude demeure sur le devenir du volet institutionnel du Grand Paris. D'un point de vue juridique, la date butoir de transfert de l'entièreté des ressources fiscales intercommunales à la Métropole a été repoussée à 2022, en conséquence de mobilisations cycliques des cadres politiques et administratif des « Territoires » et des critiques dont l'exécutif métropolitain est l'objet. Le pouvoir exécutif promet depuis 2017 une nouvelle réforme devant stabiliser le paysage politico-administratif francilien, mais l'annonce d'une décision est sans cesse reportée. Face au schéma prévu dans la loi NOTRe d'un renforcement de la Métropole au terme de la période transitoire, différentes coalitions d'acteurs portent la suppression de la Métropole ou une diminution de son poids ; le transfert des compétences métropolitaines à la Région ; la fusion des départements de petite couronne ; ou encore le renforcement des « Territoires » pour en faire de véritables intercommunales pérennes. Fin 2020, aucune de ces solutions alternatives et des coalitions qui les promeuvent n'ont pris le pas sur les autres.

Aux incertitudes autour du contenu de la réforme institutionnelle du Grand Paris, engagée depuis le début des années 2000 jusqu'à la décision entrée en vigueur en 2016, succèdent ainsi de nouvelles incertitudes sur la pérennité de l'architecture institutionnelle aujourd'hui à l'œuvre et la forme de celle qui pourrait s'y substituer. Incertitudes d'autant plus fortes qu'elles touchent aussi aux rôles de la Région et des départements de petite couronne, dont la possible suppression ou fusion est constamment mise en débat dans le cadre de la réforme du Grand Paris. C'est ainsi le Grand Paris en tant que configuration - les différents acteurs mobilisés dans la réforme, politiques, administratifs, locaux, étatiques, économiques, sont liés par des relations d'interdépendance qui participent à la production de la réforme[5] et à la prise de (in)décision - *indécidable* - en ce qu'aucune décision ne parvient à s'imposer durablement - que nous souhaitons investiguer au sein de cette thèse, en revenant sur une

---

[4] Ils s'apparentaient alors à de simples organes déconcentrés de la Métropole. Ils pouvaient seulement disposer de compétences déléguées par la Métropole.

[5] Elias Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Édition de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1991 (1ère ed. 1981). Philippe Bezes parle quant à lui de « configuration de réforme », structurée en différents « pôles » (professionnel, administratif, politique) dont les relations participent de manière récurrente à la construction des réformes administratives, Bezes Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, Paris, 2009, p. 49-55.

vingtaine d'années, de 2000 à 2020, d'incertitudes, de flou, de récit institutionnel brouillé, d'indécisions et de décisions sans cesse révisées.

1. Le « Grand Paris », une réforme institutionnelle

Ce qu'on appelle communément « le Grand Paris » a pris une consistance propre depuis une vingtaine d'années, à travers les multiples récits, travaux, enquêtes, tribunes, analyses et chroniques réalisés par des universitaires, des experts, des personnalités politiques, des architectes, des dirigeants d'entreprise, des journalistes ou encore des romanciers. L'expression s'est développée dans le courant des années 2000, jusqu'à être consacrée dans la loi du 3 juin 2010 « relative au Grand Paris ». Celle-ci créait la « Société du Grand Paris », établissement public à caractère industriel et commercial chargé de concevoir et réaliser le réseau de transport « Grand Paris Express », qui doit comprendre quatre nouvelles lignes de métro et permettre l'extension des lignes 11 et 14 à l'horizon 2030[6]. Le « Grand Paris » a bénéficié d'un Ministère qui lui est propre entre 2008 et 2010, le « secrétariat d'État chargé du Développement de la région capitale » conduit par le haut-fonctionnaire et homme d'affaires Christian Blanc. Depuis la mise à l'agenda étatique du Grand Paris, plusieurs médias ont été créés afin de traiter exclusivement des affaires de l'agglomération : le *Journal du Grand Paris*, fondé en septembre 2014 et qui traite principalement des affaires politiques et institutionnelles ; *Grand Paris Métropole*, créé en 2013, et spécialisé sur les programmes d'aménagement et l'actualité économique de l'agglomération ; *Grand Paris Développement*, lancé en 2010, à la ligne éditoriale plus généraliste. Des séminaires, des groupes de recherche[7], des colloques[8], des formations[9] ont également suivi cet intérêt renouvelé de l'État dans le portage de projets à l'échelle de l'agglomération parisienne. Des clubs d'entreprise ou

---

[6] D'une longueur d'environ 200 kilomètres, le réseau du Grand Paris Express doit comprendre 71 stations autour de la Capitale. Selon le dernier calendrier présenté par l'ancien premier Ministre Édouard Philippe le 22 février 2018, l'ensemble des chantiers liés au réseau doit s'achever en 2030. Le prolongement de la ligne 14 au Nord en direction de Saint-Ouen a été la première mise en service effective des prolongements liés Grand Paris.

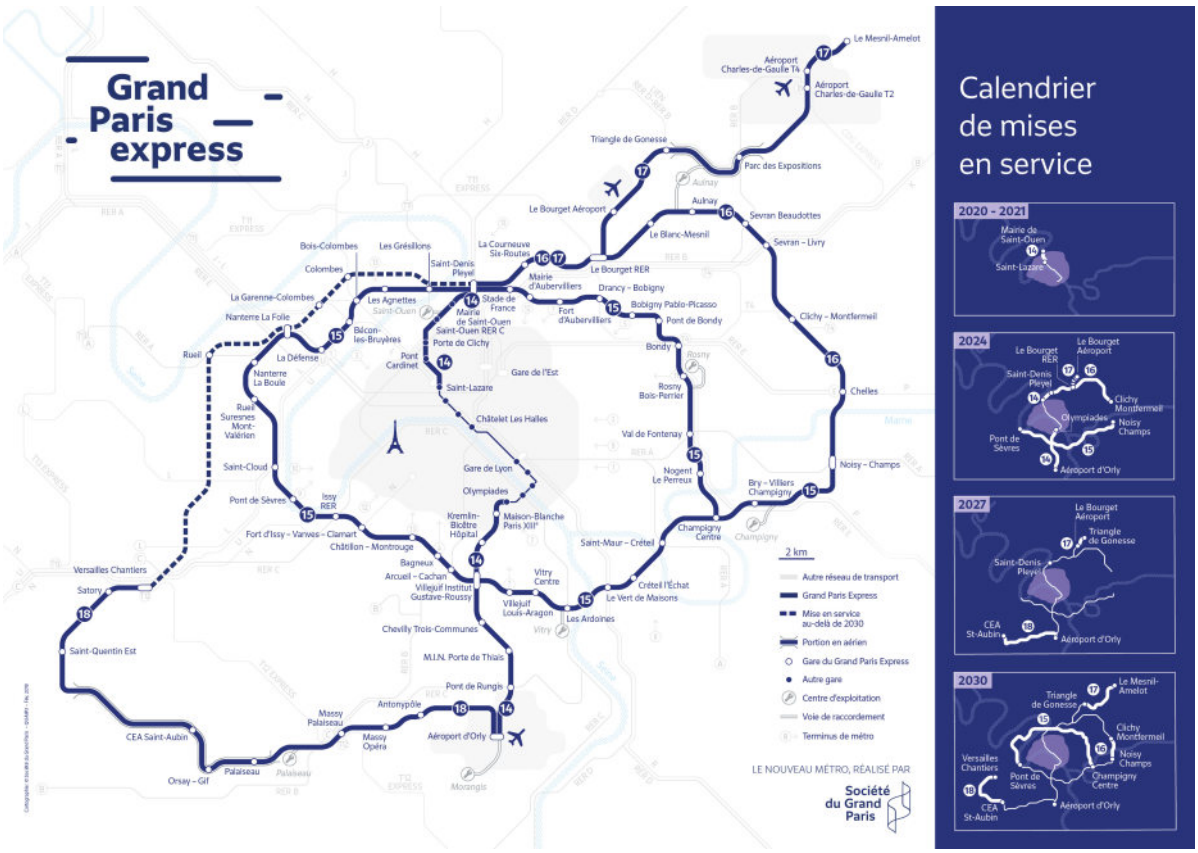
[7] Notamment celui issu du projet scientifique « Inventer le Grand Paris » lancé en 2012, url : http://www.inventerlegrandparis.fr/presentation/le-projet-scientifique/, consulté le 24 avril 2021.

[8] Telles les « Journées du Grand Paris » organisées par l'École d'urbanisme de Paris depuis 2009.

[9] L'École d'urbanisme de Paris, rattachée à l'université Gustave-Eiffel, dispose depuis 2017 d'une chaire « Aménager le Grand Paris », conduite par le géographe Daniel Béhar. Celui-ci dirige également un diplôme universitaire intitulé « Grand Paris : agir en situation métropolitaine ». Cette formation est destinée aux techniciens, fonctionnaires, entourages des élus politiques qui œuvrent sur des sujets métropolitains. La plaquette est disponible à l'url suivant : https://www.institutparisregion.fr/fileadmin/DataStorage/RD-Formations/Formations/DU-GrandParis/Plaquette_DU_Grand_Paris_2021.pdf, consulté le 24 avril 2021.

des *Think tank*[10], des fédérations professionnelles[11], se revendiquent désormais « acteurs du Grand Paris ».

Figure n°1 : Carte du réseau du Grand Paris Express[12]



La popularité récente de l'expression brouille les lignes d'un « Grand Paris » qui semble avoir autant de définitions que de porte-paroles. Objet de multiples investissements, sociaux, économiques, urbanistiques, intellectuels ou politiques, le flou autour du devenir des institutions politiques de la métropole francilienne fait écho à l'impossibilité de formuler une définition stabilisée du « Grand Paris ». Pas même son périmètre ne fait l'objet d'un consensus entre les acteurs qui s'en revendiquent : le « Grand Paris » est-il la région Île-de-France, la zone urbaine dense de l'agglomération, ou de façon plus restreinte la première ceinture parisienne ?

---

[10] Notamment le « Club des entreprises du Grand Paris », créé en 2012, ou encore le « Club des acteurs du Grand Paris » créé en 2011. Ils organisent des déjeuners qui rassemblent des hauts-fonctionnaires, des parlementaires, des dirigeants d'entreprise ; des conférences en présence de personnalités politiques de premier plan.

[11] Telle la Fédération française du bâtiment du Grand Paris, qui rassemble 25 chambres et syndicats liés au secteur du bâtiment et implantés à l'échelle de Paris et de la petite couronne.

[12] Source : www.societedugrandparis.fr.

La création de la Métropole est loin d'avoir stabilisé une représentation de ce qu'est le « Grand Paris », en dépit de la frontière qu'elle traçait entre la première et la grande couronne[13]. Des premiers échanges entre élus locaux au début des années 2000 autour d'une possible structure de coopération à l'échelle de Paris et (d'une partie) de sa banlieue, à la création effective de la Métropole en 2016 ; les missions, les fonctions, et le périmètre, d'une telle instance ont sans cesse été redéfinis ; ont donné lieu à d'âpres négociations et de vives luttes politiques. Durant le premier passage de la Métropole au Parlement, entre 2013 et 2015 à l'occasion des projets de loi MAPTAM (Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) puis NOTRe (Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République), périmètres, statuts et compétences métropolitaines ont largement évolué. Aujourd'hui, ils sont toujours l'objet de débats et de propositions antagonistes portées par des groupes d'acteurs dont aucun n'est parvenu à prendre le dessus sur les autres : l'exécutif régional revendique une Métropole à son échelle dont elle récupèrerait les compétences ; certains élus locaux une Métropole élargie à la zone dense et disposant d'un statut juridique plus souple et moins contraignant ; d'autres aspirent au contraire à un renforcement du pouvoir métropolitain au sein de son périmètre actuel (ou plus étendu) au détriment des « Territoires » ou des départements. Et l'on peut enfin se demander si la stabilisation de fait d'un ordonnancement institutionnel instable ne fait pas également quelques bénéficiaires.

Encadré n°1 : Les différents statuts de l'intercommunalité

Les institutions politiques du Grand Paris, malgré leurs statuts *ad hoc*, prennent place dans une réforme intercommunale plus large[14]. Le développement de l'intercommunalité s'est substitué à l'impossible politique de fusion des communes. La « loi Marcellin » du 16 juillet 1971 avait ainsi pour objectif de faciliter la mise en place de fusions de communes, jugées dans certaines sphères administratives du Plan et des Finances trop nombreuses et accusées de fractionner l'action publique territoriale[15]. Le problème de la fragmentation institutionnelle était également au cœur du rapport Guichard, du nom d'Olivier Guichard, Ministre d'Etat chargé de l'Aménagement du Territoire entre 72 et 74, puis Garde des Sceaux entre 1976 et 1977. Il y jugeait les territoires communaux inadaptés aux évolutions sociales et économiques qui traversent alors le pays. L'échec de la politique de fusion des communes aboutit à

[13] La carte de la Métropole du Grand Paris est en ce sens un instrument au pouvoir relatif, à l'image de l'institution qu'elle dessine, loin d'avoir « naturalisé » la situation sociale qu'elle saisit, Lascoumes Pierre, « Gouverner par les cartes », *Genèses*, 2007/3 (n° 68), p. 2-3.

[14] Pour une synthèse des développements et évolutions de l'intercommunalité en France, voir Kerrouche Eric, *L'intercommunalité en France*, Montchrestien, Paris, 2008.

[15] De Kervasdoué Jean, Fabius Laurent, Mazodier Myriem, Doublet Francis, « La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », *Revue française de sociologie*, vol. 17, 1976/3, p. 423-450.

privilégier la mise en place de structures intercommunales[16] : elles constituent un nouvel échelon gouverné par les élus municipaux.

Elles bénéficient de compétences transférées par les municipalités, en matière de développement économique, d'eau, de gestion des déchets, d'urbanisme, puis d'habitat ; en vue de rationaliser la conduite de l'action publique locale et de mutualiser aussi bien les coûts que certaines recettes fiscales communales. La loi « Administration territoriale de la République » de 1992 généralise le modèle de l'EPCI dit à fiscalité propre : on parle de fiscalité propre pour décrire des organisations intercommunales qui perçoivent directement certaines recettes fiscales, en particulier les taxes professionnelles auparavant dévolues aux communes. Les EPCI à fiscalité propre peuvent par ailleurs en fixer les taux, sont ainsi directement intéressés par les enjeux de développement et d'attractivité économiques de leur territoire ; contrairement aux syndicats de communes, autre forme de coopération dépourvue de pouvoir en matière fiscale et qui ne dispose pas d'autonomie financière.

Tout au long des années 2000, la réforme de l'intercommunalité agrège de nouveaux objectifs : celui de l'achèvement de la carte intercommunale sur l'ensemble du territoire national ; de son développement à l'échelle des agglomérations ou « métropoles » ; et de l'effacement des coopérations de petite taille avec l'instauration d'un poids démographique critique en-dessous duquel les communes ne peuvent plus faire intercommunalité. La loi Chevènement de 1999 rationalise le statut d'EPCI à fiscalité propre en le réduisant à trois formats possibles (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines), selon leur poids démographique et leur degré d'intégration communautaire. La communauté de communes, modèle le moins intégré, concerne davantage les mondes ruraux et périurbains ; la communauté d'agglomération est réservée aux groupements de 50 000 habitants ; la communauté urbaine, modèle le plus intégré et doté du plus grand nombre de compétences, est réservée aux regroupements les plus importants. Avec la Réforme des collectivités territoriales de 2010, le statut de « métropole » prend le pas sur celui de communauté urbaine en tant qu'EPCI à fiscalité propre le plus étendu et intégré. La constitution d'intercommunalités sous le format de « métropole » est généralisée aux grandes agglomérations par la loi MAPTAM de 2014.

1.1 Qu'est-ce que la Métropole du Grand Paris (et ses « Territoires ») ?

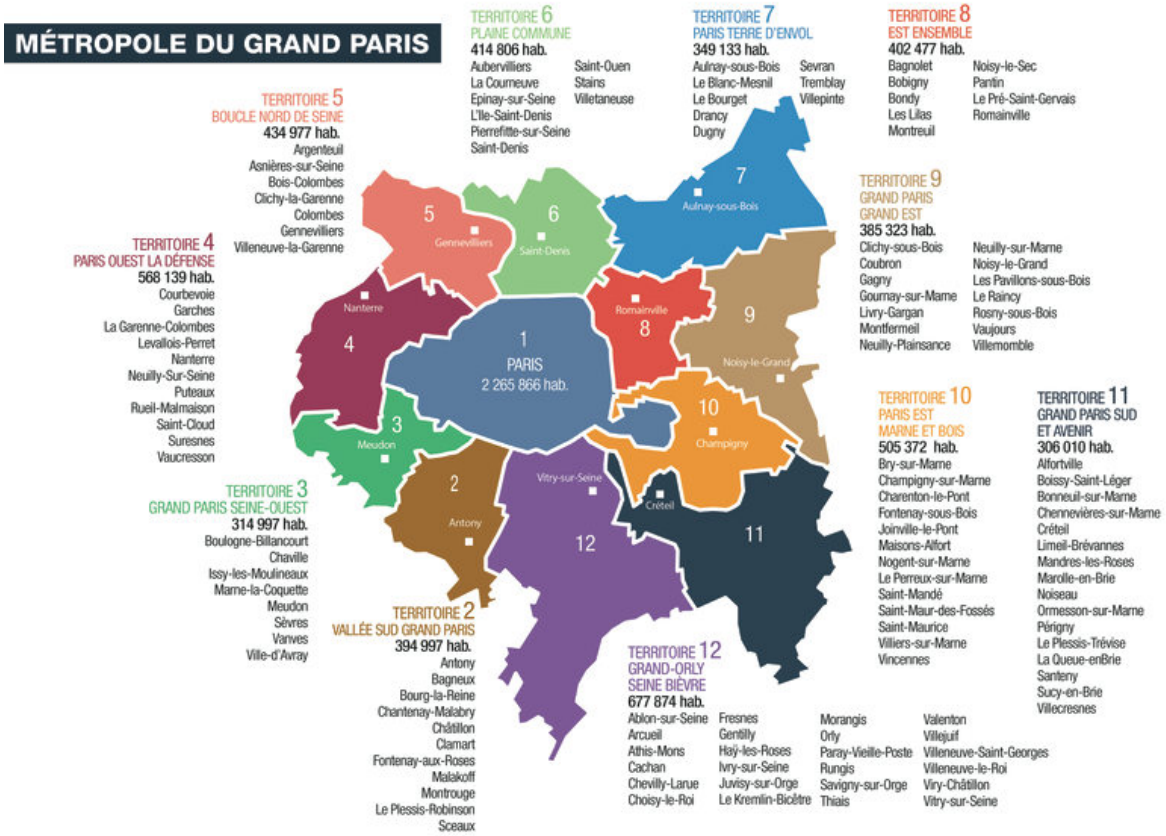
En dépit des incertitudes et du flou qui entourent son devenir, la Métropole du Grand Paris a bel et bien une consistance sociale et institutionnelle. Elle a une assemblée, le « conseil métropolitain », composé de 209 élus qui proviennent de ses 131 communes membres. La composition de son conseil illustre, comme toujours avec les intercommunalités[17] et peut être plus encore dans ce cas précis, le poids des édiles : chaque commune dispose d'au moins un élu métropolitain, généralement le maire. À la date de sa création, 122 des 131 maires siègent au conseil de la Métropole. La Ville de Paris, du fait de son poids démographique, y compte 62 élus. La Métropole comprend plus de 7 millions

[16] Tellier Thibault, « La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale : la loi Marcellin de 1971 et la fusion de communes », *Revue française d'administration publique*, 2017/2 (n°162), p. 253-266.

[17] Le Saout Rémy, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, 2000/3, p. 439-461.

d'habitants et est à ce titre l'intercommunalité la plus peuplée de France. Elle dispose cependant d'un « statut particulier » qui ne relève pas des dispositions générales relatives aux institutions métropolitaines. Elle n'a pas autant de compétences que les autres intercommunalités métropolitaines françaises, et ses ressources fiscales propres - issues de la fiscalité professionnelle communément dévolue au financement de l'action intercommunale - sont temporairement partagées avec une autre institution infra-métropolitaine, les « Territoires ».

Figure n°2 : Carte de la Métropole du Grand Paris et des « Territoires »[18]



Ces derniers sont une des principales particularités de la Métropole parisienne, subdivisée en onze « Territoires » (plus Paris) dont l'appellation juridique est « Établissements publics territoriaux ». La loi NOTRe de 2015 leur octroie un statut *ad hoc*, qui les apparente eux-aussi, en partie et temporairement, à des intercommunalités de plein exercice. Ils ont chacun leurs propres élus, les « conseillers territoriaux », leur propre assemblée, le « conseil territorial », ainsi que leur propre exécutif. Leurs conseils comportent entre 72 et 92 élus : les maires n'y sont pas majoritaires comme à la Métropole, mais trustent

[18] Source : Mairie de Paris.

les postes de vice-président. Les « Territoires » disposent également de plusieurs compétences obligatoires de première importance dans la conduite de l'action publique locale : la politique de la ville et ses budgets conséquents, en particulier en banlieue parisienne ; d'autres souvent qualifiées de « techniques » en ce que leur exercice nécessite une expertise forte et qu'elles bénéficient de moins d'attention politique[19], tels l'eau, l'assainissement et la gestion des déchets ; et une partie de la compétence urbanisme. Pour exercer des compétences qualifiées dans la loi NOTRe de « proximité » et « opérationnelles », les « Territoires » doivent chacun bénéficier d'une administration et d'un budget conséquent, qui en font des potentiels contrepoids à l'exercice de l'autorité métropolitaine. Cependant, leurs réalités bureaucratiques sont aux antipodes : un « Territoire » tel « Plaine Commune » en Seine-Saint-Denis, sans doute le plus structuré et développé[20], comporte environ 2200 agents en 2020 ; contre moins d'une soixantaine pour « Paris Ouest La Défense », « Territoire » le plus riche au sein duquel les maires œuvrent pour que leurs communes ne transfèrent ni personnel, ni compétence. Les « Territoires » s'éloignent tous d'une intercommunalité classique en ce que leur fiscalité propre pourrait n'être que temporaire. La loi NOTRe prévoyait qu'après 2020, échéancier aujourd'hui repoussé à 2022, l'entièreté de leurs ressources fiscales soit perçue par une Métropole dont ils seraient alors financièrement dépendants.

La Métropole bénéficie quant à elle de prérogatives relatives à l'aménagement, au développement économique, à l'habitat et l'hébergement et à la protection de l'environnement. Fait notable, elle n'a aucune prérogative concernant la « véritable colonne vertébrale de la métropole »[21] qu'est le réseau de transport du Grand Paris Express. Une fois conçu par la Société du Grand Paris, nouveau « bras-armé de l'État » dans l'aménagement de la région[22], le nouveau réseau sera géré sous l'autorité d'Île-de-France Mobilités, syndicat dont ni la Métropole ni les « Territoires » ne sont membres. Les compétences métropolitaines sont plutôt réduites et régulièrement qualifiées de « stratégiques » : il revient à la Métropole de produire une « vision d'avenir du territoire »[23] à partir de schémas métropolitains censés

---

[19] Desage Fabien, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale : séquences et dynamiques d'institutionalisation de la Communauté Urbaine de Lille (1964-2003)*, thèse de doctorat en science politique soutenue à l'université de Lille 2 en 2005, p. 570-572.

[20] Béhar Daniel, Loisel Manon, Rio Nicolas, « La fin du 9-3 ? La Seine-Saint-Denis entre représentations et métropolisations », *Hérodote*, 2016/3 (n° 162), p. 143-162.

[21] Yvin Philippe, « Mobilités du futur : le Grand Paris Express ouvre la voie », *Annales des Mines - Réalités industrielles*, 2018/2, p. 65-67.

[22] Vincendon Sybille, «Le Grand Paris Express fait son trou », *Libération*, 20 mars 2019.

[23] Ce qui ici la rapproche des institutions d'agglomération de droit commun, Halbert Ludovic, « Les villes françaises dans la nouvelle donne économique », *in* Cailly Laurent (dir.), *La France, une géographie urbaine*, Armand Colin, Paris, 2010, p. 307-324.

redéfinir les orientations et les priorités de l'aire métropolitaine en matière de développement de l'offre de logement et de développement économique et durable afin de réduire les inégalités et d'améliorer son attractivité[24]. Du fait de compétences « stratégiques » et non opérationnelles, de marges de manœuvre financières limitées, le poids bureaucratique de la Métropole est très faible : elle dispose de moins d'une centaine d'agents en 2020, nombre dérisoire comparé aux 9 200 agents qui composent par exemple la bureaucratie métropolitaine lyonnaise. Face à la Région et des « Territoires » renforcés, les leviers de la Métropole interrogent : loin d'une nouvelle autorité politique conséquente à l'échelle de Paris et de sa petite couronne, celle-ci risque d'être au contraire, de surcroît durant une période transitoire qui l'ampute d'une partie de ses potentielles ressources, une « coquille vide »[25].

1.2 Une entreprise réformatrice déjà bien étudiée ?

Comment en est-on arrivé à une pareille organisation métropolitaine, qui frappe à la fois par sa complexité, son caractère inachevé et incertain ; dont le renouvellement des politiques locales auquel elle pourrait donner lieu interroge ?

L'évolution du Grand Paris, dans sa dimension institutionnelle, a été l'objet de plusieurs récits et recherches. Qu'ils mettent l'accent sur les luttes pour le *leadership* entre Paris, l'État et la Région dans la construction institutionnelle, sur les concurrences et anticipations partisanes qui ont façonné l'agencement métropolitain, ou sur les séquences législatives et les implications des décisions prises, les écrits sur le Grand Paris partagent certains invariants qui nous permettent d'en restituer rapidement la chronologie.

L'histoire du volet institutionnel du Grand Paris écrite dans la plupart des analyses de sciences sociales est celle d'un isolement historique de la capitale par rapport à ses voisins[26] et d'une absence de coopération des différentes collectivités locales de l'agglomération jusqu'au début des années 2000[27]. Les conséquences de cette situation pour la région-capitale seraient

---

[24] Article L5219-1 du Code général des collectivités territoriales.

[25] Desjardins Xavier, « Ce Grand Paris qui advient. Leçons pour la planification métropolitaine », *L'Information géographique*, 2016/4 (n° 80), p. 96-116.

[26] Gilli Frédéric, *Grand Paris. L'émergence d'une métropole*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, p. 215-248.

[27] Estèbe Philippe, Le Galès Patrick, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique*, 2003/3 (n°107), p. 345-356.

multiples[28] : le paysage politico-administratif est morcelé, sans collectivité capable de jouer un rôle de « chef de file » dans la conduite des politiques locales ; la solidarité entre les différents territoires de l'agglomération fait défaut, ce qui aurait pour conséquence une polarisation socio-spatiale extrêmement marquée à l'échelle de la petite couronne ; l'agglomération manquerait, faute de coordination entre les acteurs locaux, de projets d'aménagement structurant l'ensemble du territoire métropolitain depuis la décentralisation et une forme de « retrait » de l'État[29] ; l'attractivité et le développement économiques de la zone métropolitaine souffriraient des concurrences internes à l'agglomération. Ces conclusions de la recherche en sciences sociales tranchent avec celles relatives, en comparaison, à « la ville globale apaisée » que serait Londres ou celle d'une « même vision » qui lierait les différentes institutions de la métropole new-yorkaise[30].

L'élection de Bertrand Delanoë en 2001 à la Mairie de Paris amorcerait un tournant, une trajectoire de changement par rapport à l'isolationnisme parisien d'antan. Pour la politiste Jeanne Chauvel, la nouvelle majorité parisienne prend alors le « *leadership* dans l'émergence d'un problème institutionnel » francilien en commençant à engager des protocoles de coopération avec ses communes voisines[31]. L'économiste Fédéric Gilli y voit le début d'une « lente ouverture métropolitaine » fruit de la bonne volonté de la nouvelle majorité envers ses communes voisines[32]. Ce nouveau souci parisien pour son entourage a été analysé comme une tentative de renforcement de son influence ; un moyen d'aller « chercher à l'extérieur »[33] des solutions à des problèmes « récurrents et irrésolus »[34] que la Mairie de Paris estime ne plus pouvoir régler seule, tels ceux du manque de logements et des déplacements. Ces nouvelles coopérations aboutissent à la constitution d'une « Conférence métropolitaine » en 2006 qui regroupe outre la ville-capitale plusieurs communes de banlieue et l'exécutif régional. Cette

---

[28] On retrouve ces conclusions au sein de ces différents travaux : Estèbe Philippe, Béhar Daniel, « L'Île-de-France, exception ou laboratoire ? », *Pouvoirs locaux*, 1999/1 (n°40), p. 61-68 ; Desjardins Xavier, « La bataille du Grand Paris », *L'Information géographique*, 2010/4 (n° 74), p. 29-46 ; Estèbe Philippe, Le Galès Patrick, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *art. cit.* ; Gilli Frédéric, *Grand Paris. L'émergence d'une métropole*, *op. cit.* ; Le Galès Patrick, « Introduction. Le gouvernement de la métropole parisienne. Problème d'État et opposition Paris/banlieue », *in* Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner la métropole parisienne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020, p. 7-39 ; Lefèvre Christian, *Paris, métropole introuvable. Le défi de la globalisation*, PUF, Paris, 2017.

[29] Lefèvre Christian, *Paris, métropole introuvable*, *op. cit.*, p. 61.

[30] Lefèvre Christian, *Paris, métropole introuvable*, *Ibid.,* p. 107-111.

[31] Chauvel Jeanne, *La question du Grand Paris (2001-2012)*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université Paris II en 2015, p. 91- 156.

[32] Gilli Frédéric, *Grand Paris. L'émergence d'une métropole*, *op. cit.*, p. 215-218.

[33] Estèbe Philippe, Le Galès Patrick, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ?, *art. cit.*

[34] Chauvel Jeanne, *La question du Grand Paris (2001-2012), op. cit.*, p. 92.

Conférence est la première arène de coopération inter-institutionnelle qui prétend inclure l'ensemble des acteurs politiques de l'agglomération ; à l'époque Paris est l'une des rares grandes métropoles mondiale - et la seule agglomération française - à être dépourvue d'une autorité politico-administrative à son échelle[35].

Encadré n°2 : Les métropoles, créatures de l'État ?

La constitution de la Métropole du Grand Paris s'ancre dans un contexte particulier. Colin Crouch et Patrick Le Galès ont souligné les reconfigurations contemporaines de la politique de développement économique conduite par les gouvernements d'Europe occidentale. Ces derniers ne cherchent plus à assurer des développements économiques uniformes sur l'ensemble de leur territoire, mais au contraire à concentrer les ressources sur les locomotives économiques nationales que sont les grandes métropoles[36]. Pour Bernard Jouve, cette nouvelle politique étatique est due à la « nouvelle donne engendrée par la crise du compromis fordiste et le développement du néolibéralisme »[37]. Les États occidentaux ciblent en premier lieu les espaces métropolitains dans leurs politiques de développement, et mènent en parallèle des réformes de décentralisation qui ont encouragé l'institutionnalisation de systèmes d'action à l'échelle métropolitaine[38]. Leur capacité politique propre interroge cependant[39].

La constitution d'institutions intercommunales étendues - ce que sont les métropoles institutionnelles en France - permet en outre à l'État de maintenir son influence sur les politiques urbaines locales : l'intégration des maires au sein de structures de coopération élargies dotées de prérogatives spécifiques permet aux services de l'État, via les « dispositifs locaux de négociation inter-institutionnelle », de porter une « vision substantielle de l'avenir »[40] d'un territoire métropolitain dans son ensemble. Ou encore, via le recours à des dispositifs de contractualisation, de labellisation, ou les appels à projets, de gouverner les agglomérations « à distance »[41]. Dans le cas de la Métropole du Grand Paris, avec le transfert de la compétence habitat et hébergement, les services de l'État n'ont par exemple plus qu'un interlocuteur en la matière : ils peuvent produire, dans leur contribution à l'action de la Métropole, une parole globale de l'État sur le développement du logement sur l'ensemble de

[35] Lefèvre Christian, « Gouverner les métropoles : l'improbable gouvernement métropolitain », *Sociologie et sociétés*, 2013/2 (n°45), p. 229.

[36] Crouch Colin, Le Galès Patrick, « Cities as national champions? », *Journal of European Public Policy*, vol. 19, 2012/3, p. 405-419.

[37] Jouve Bernard, « La contribution des réformes institutionnelles des métropoles à la transformation de l'État keynésien : un bilan des expériences ouest-européenne », *Géographie, économie, société*, 2005/2, p. 177-192.

[38] Brenner Neil, « Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe », *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, 2003/4, p. 297-324.

[39] Poupeau François-Mathieu, *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, PUG, Grenoble, 2017, p. 95.

[40] Pinson Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009, p. 283.

[41] Epstein Renaud, *La Rénovation urbaine*. Presses de Sciences Po, Paris, 2013, p. 304-332. Le rapport de l'ancien ministre Dominique Perben est particulièrement éclairant pour appréhender les objectifs que l'État place dans la métropolisation, *Imaginer les métropoles d'avenir*, rapport au Président de la République, janvier 2008.

la petite couronne, et non plus pour chacune des communes et intercommunalités qui étaient précédemment compétentes.

Comme le montre Déborah Galimberti dans le cas lyonnais, l'État central a historiquement encouragé le changement d'échelle au profit des métropoles, « afin de mieux s'adapter au processus d'accumulation capitalistique, caractérisé par une concentration de plus en plus prononcée des activités à forte valeur ajoutée dans les villes »[42]. Mais ce processus peut lui échapper en partie : si le changement d'échelle procède bien de « projets d'État »[43], un réétalonnage politique s'observe dans le cas lyonnais, caractérisé par un gouvernement métropolitain fort et une puissance étatique mise à distance des politiques métropolitaines. Ainsi la métropolisation des politiques urbaines ne relève pas forcément d'une « ruse » du « *statehood* néolibéral »[44] : certaines institutions métropolitaines, au même titre que les institutions intercommunales à l'échelle d'agglomérations plus réduites[45], sous certaines conditions, parviennent à s'affranchir de la dépendance à l'État, voire à le « bouter » hors de leur territoire[46].

Les débuts d'un « Grand Paris » institutionnel inaugurent une nouvelle configuration et de nouvelles concurrences[47]. Entre la municipalité capitale et l'exécutif régional d'abord ; ce dernier voit dans les démarches de la Ville de Paris une volonté expansionniste et craint que son autorité ne soit désormais contestée sur une partie de son périmètre. Entre la gauche et la droite franciliennes ; la droite refuse dans un premier temps de prendre part à une Conférence métropolitaine qu'elle juge aux mains des élus socialistes. Enfin, entre le local et le national : l'État a historiquement toujours cherché à préserver son autorité politique sur le gouvernement de l'agglomération ; la création en 2008 d'un secrétariat d'État Chargé du développement de la région capitale réactive le « problème d'État »[48] que constitue le gouvernement de la métropole parisienne. Ce nouveau (et éphémère) ministère porte un projet de réseau de transports entre des pôles de compétitivité économique structurant la banlieue qui inquiète les acteurs locaux. Face à ce projet, la Région se mobilise pour un réseau de transport devant faciliter les déplacements de banlieue à banlieue. Début 2011, l'exécutif régional et l'État parviennent à s'accorder sur un tracé : la focale du pouvoir central est alors

---

[42] Galimberti Deborah, « Un étatisme métropolitain ? Politiques territoriales de développement économique et réétalonnage de l'État : le cas de la métropole lyonnaise », *Gouvernement et action publique*, vol. 8, 2019/3, p. 35-58.

[43] Brenner Neil, « Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960-2000 », *Review of International Political Economy*, vol. 11, 2004/3, p. 447-488.

[44] Pinson Gilles, *Gouverner la ville par projet*, *op. cit.*, p. 26.

[45] Guéranger David, « L'intercommunalité, créature de l'état. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, vol. 58, 2008/4, p. 595-616.

[46] Pinson Gilles, Galimberti Déborah, « Métropoles franches et régions agencifiées », *Pouvoirs Locaux*, 2013/1 (n°96), p. 48-55.

[47] Desjardins Xavier, « La bataille du Grand Paris », *art. cit.*

[48] Le Galès Patrick, « Introduction. Le gouvernement de la métropole parisienne. Problème d'État et opposition Paris/banlieue », *op. cit.*

placée sur des projets d'aménagement du Grand Paris et la recherche de soutiens élargis ; la « mise à l'écart de la réforme institutionnelle »[49] témoigne de ce que la question devient indécidable face à la pluralité des scénarios qui sont élaborés et des forts antagonismes politiques à son propos.

Une période d'expérimentations, de mise à l'épreuve de solutions possibles s'ouvre : le Gouvernement délaisse à un syndicat mixte d'élus locaux la responsabilité d'élaborer une proposition de réforme de l'organisation des pouvoirs qui soit consensuelle. Appelé Paris Métropole, ce syndicat s'inscrit dans la continuité de la Conférence avec un périmètre bien plus large. Y adhèrent le conseil régional ainsi que les différents conseils généraux d'Île-de-France, et progressivement l'ensemble des communes et intercommunalités de l'agglomération[50]. S'engagent alors les « aventures extraordinaires » de la réforme institutionnelle du Grand Paris[51]. « L'introuvable consensus »[52] entre élus locaux au sein du syndicat ne permet de proposer aucun projet de réforme. Un volet relatif au Grand Paris est cependant bricolé à la hâte début 2013 par le Gouvernement et introduit au sein du projet de loi MAPTAM. Il prévoit d'achever la carte intercommunale en Île-de-France avec la constitution de plusieurs intercommunalités de taille intermédiaire et de créer une structure de coopération les regroupant, sur le modèle d'un Paris Métropole renforcé. Cette dernière disposition s'appuie sur le scénario institutionnel qui semblait susciter le moins de réticences chez les élus locaux investis au sein du syndicat ; donne des garanties au conseil régional réticent à la constitution d'une nouvelle instance métropolitaine. Mais l'ensemble du volet institutionnel du Grand Paris est rejeté par le Sénat en première lecture en conséquence d'une alliance de circonstance entre élus communistes et de droite. La configuration décisionnelle évolue alors : paradoxalement, le rejet d'une métropole « souple » et dotée de peu de prérogatives réintroduit le scénario d'une institution métropolitaine centralisée et intégrée dans l'éventail des possibles. Cette solution avait certes été écartée d'emblée par Paris Métropole, mais est la seule a avoir été épargnée par la critique lors des débats au sein de la Haute-Chambre. C'est avec cette direction à l'esprit qu'un groupe de députés socialistes, extérieurs aux travaux du syndicat d'élus locaux, réécrit le texte législatif à la hâte, avec le

---

[49] Chauvel Jeanne, *La question du Grand Paris (2001-2012)*, *op. cit.*, p. 215-232.

[50] Gilli Frédéric, « Paris métropole est-il un simple objet transitionnel ? », *Quaderni*, 2010/3 (n° 73), p. 35-44.

[51] Subra Philippe, « Métropole de Paris : les aventures extraordinaires d'un projet de loi », *Hérodote*, 2014/3 (n° 154), p. 158-176.

[52] Le Lidec Patrick, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris. Une analyse de *process-tracing* (2001-2017) », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, 2018/4, p. 93-125.

soutien du Gouvernement désireux de régler la réforme territoriale du Grand Paris. Hormis quelques grands élus locaux socialistes impliqués dans le nouveau texte, le reste des notables franciliens est temporairement écarté du jeu décisionnel. La loi MAPTAM crée finalement une Métropole du Grand Paris, intercommunalité unique à l'échelle de Paris et de la petite couronne, aux pouvoirs nettement renforcés par rapport à l'organisation initialement proposée aux sénateurs.

La réforme est-elle alors verrouillée ? Pas tout à fait, car la loi MAPTAM ne suffit pas à refermer le problème institutionnel du Grand Paris. Elle prévoit, avant la création officielle de la Métropole pour 2016, qu'une « mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris » s'occupe des nombreux éléments juridiques et financiers qui restent en suspens avant la date fatidique. Cette « mission » est investie par les élus franciliens, qui reviennent alors dans un jeu décisionnel dont ils ont été évincés quelques temps plus tôt. Ils se mobilisent pour faire de la « mission » une instance de révision de l'organisation des pouvoirs métropolitains tout juste votée. Sous la pression des maires, le Gouvernement et la majorité parlementaire socialiste reviennent en partie sur le degré d'intégration métropolitaine[53] : la loi NOTRe du 7 août 2015 renforce l'autonomie politique et financière des « Territoires », subdivisions qui devaient initialement être de simples unités déconcentrées de la Métropole ; pour répondre aux demandes de notables qui envisagent d'en faire des contrepoids à toute centralisation métropolitaine. Mais le recul du Gouvernement et des parlementaires socialistes n'est que partiel, et est présenté comme temporaire. Le statut et la pérennité des ressources fiscales des « Territoires », indispensables pour en faire des « échelons intermédiaires puissants »[54], sont en effet incertains. La loi NOTRe ne les assure que pour une période qu'elle définit comme « transitoire », de 2016 à 2020. Au terme de celle-ci, les « Territoires » sont censés perdre leur autonomie au profit de la Métropole.

Ce compromis s'apparente-t-il seulement à un délai, qui induit simplement de la progressivité dans la montée en puissance de la Métropole, comme le présente alors devant l'Assemblée nationale la ministre de la Décentralisation Marylise Lebranchu ? À nouveau, rien n'est moins sûr : la loi NOTRe prévoit également qu'une évaluation de la nouvelle architecture institutionnelle soit réalisée avant la fin de la période transitoire, en vue de

---

[53] Béhar Daniel, « Paris, Lyon, Marseille : la gouvernance métropolitaine entre standardisation et différenciation », *Métropolitiques*, le 22 septembre 2014, url : https://metropolitiques.eu/Paris-Lyon-Marseille-la.html, consulté le 20 octobre 2021.

[54] Desjardins Xavier, « Ce Grand Paris qui advient. Leçons pour la planification métropolitaine », *L'Information géographique*, 2016/4 (n° 80), p. 96-116.

nouvelles propositions et nouveaux ajustements. Cette dernière disposition n'est pas mise en exergue au sein des travaux précédemment cités. Elle me semble pourtant décisive afin d'appréhender la décision de la loi NOTRe en tant que décision réversible : elle est d'ailleurs interprétée comme telle par les élus locaux ; et le « rendez-vous »[55] de 2020 qualifié de « clause de revoyure » de l'architecture institutionnelle du Grand Paris. Ainsi, les élus locaux acceptent le compromis de la loi NOTRe, malgré l'absence de pérennité des ressources des « Territoires » qu'ils réclamaient, parce que la période transitoire ouvre la possibilité à des révisions prochaines de la décision.

D'autant plus que l'échéancier prévu par la loi NOTRe est remis en cause dès 2016 : plusieurs candidats à la présidentielle promettent une nouvelle réforme institutionnelle, au premier rang desquels celui qui sera le nouveau Président de la République Emmanuel Macron. Proche du *leader* de la Métropole de Lyon Gérard Collomb[56] et moins captif des intérêts institutionnels locaux[57], il porte une proposition ambitieuse largement inspirée du modèle lyonnais : une Métropole du Grand Paris renforcée et centralisée au détriment des « Territoires », et qui récupèrerait les compétences des départements de petite couronne. Mais le nouveau Président n'avait pas pris la mesure de l'indécidabilité de la configuration et du poids des coalitions localisées, et la réalité de la prise de décision s'éloigne du volontarisme réformateur qu'il affichait. La période transitoire est ainsi marquée par l'incertitude sur le devenir de la réforme et des collectivités franciliennes qu'elle touche : sont débattus tour à tour les suppressions des « Territoires » puis leur renforcement ; la fusion des départements de petite couronne puis leur maintien ; la suppression de la Métropole et le renforcement de la Région. Une décision définitive est sans cesse repoussée, et aucune n'est finalement actée. La période transitoire s'éternise, et est finalement prolongée de deux ans. Un hypothétique règlement du Grand Paris institutionnel est ainsi repoussé au prochain quinquennat présidentiel. Près d'une vingtaine d'années de mise en problème, de débats, de mises en scénario, n'ont ainsi suffi à la prise d'une décision pérenne sur l'organisation de l'agglomération parisienne. Cela n'empêche pas le paysage politico-administratif francilien d'être bel et bien en mouvement : de nouvelles organisations se créent et se développent ;

---

[55] Expression que j'emprunte au modèle de la « décision itérative » ou « décision en incertitude », Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001, p. 372

[56] Bocquet Jonathan, « Le système Collomb au service d'Emmanuel Macron », *in* Dolez, Bernard, Fretel, Julien, Lefebvre, Rémi (dir.), *L'entreprise Macron*, PUG, Grenoble, 2019, p. 93-104.

[57] Comme en témoigne le faible poids des anciens élus locaux au sein du groupe parlementaire La République en Marche, Bœlaert Julien, Michon Sébastien, Ollion Étienne, « Le temps des élites. Ouverture politique et fermeture sociale à l'Assemblée nationale en 2017 », *Revue française de science politique*, vol. 68, 2018/5, p. 777-802.

certaines fusionnent ; d'autres sont réorganisées ; et nombreuses sont celles continuellement soumises à l'incertitude sur leurs devenirs.

De la coopération inter-institutionnelle sous forme syndicale à une intégration métropolitaine renforcée, aucune des solutions mises en débat durant cette période ne serait ainsi parvenue à passer les épreuves politiques pour s'imposer ? Ou le maintien de l'incertitude est-il ce qui rend la mise en réforme possible ; en ce que l'absence de décision « tranchante et tranchée »[58] permet de contenter les différents groupes d'acteurs pris dans la réforme - dont aucun n'est assez fort pour voir sa solution l'emporter - tout en mettant en mouvement un paysage institutionnel qui a longtemps demeuré figé et paru irréformable ? Ce sont ces questions que je veux creuser dans la suite de mon travail de thèse et qui m'incite à me (ré)intéresser au Grand Paris institutionnel.

2. Des politiques intercommunales du logement à l'incertitude institutionnelle, restitution d'un itinéraire de recherche doctorale

Beaucoup a été dit et écrit sur le Grand Paris et sa réforme institutionnelle. Un des travaux les plus conséquents à ce propos est celui de Patrick Le Lidec, qui via une démarche de « *process tracing* » déductive, tente d'expliquer la différenciation « paradoxale » des agencements institutionnels que revêtent les grandes métropoles françaises[59]. En identifiant les différentes décisions qui font se succéder différentes séquences de réforme[60], Patrick Le Lidec tente d'expliquer la trajectoire atypique de la réforme institutionnelle du Grand Paris. Pour d'autres auteurs, notamment Philippe Estèbe et Daniel Béhar, trop a été dit à ce propos. Ils déplorent que le débat se centre sur le « meccano institutionnel » du Grand Paris, et pas assez sur les logiques des coopérations mises en place entre et par les collectivités[61]. Daniel Béhar reproche à ces débats de postuler explicitement ou implicitement de l'existence d'un *optimum* institutionnel et territorial (au sens d'un périmètre institutionnel) pour la gouvernance du Grand Paris, idée avec laquelle il est en désaccord[62].

---

[58] Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001.

[59] Le Lidec Patrick, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris », *art. cit.*

[60] Bezes Philippe, Palier Bruno, « Le concept de trajectoire de réformes. Comment retracer le processus de transformation des institutions », *Revue française de science politique*, vol. 68, 2018/6, p. 1083-1112.

[61] Béhar Daniel, Estèbe Philippe, « Grand Paris Express : les choix politiques restent à faire », *Les Echos*, 8 octobre 2019.

[62] Béhar Daniel, « Changer les institutions ou changer les pratiques? Les priorités de la réforme territoriale », *Esprit*, 2015/2, p. 85-95.

Il s'agira, au sein de ce travail, de décentrer la recherche sur le Grand Paris des questionnements déjà posés en termes d'agencement institutionnel[63], de gouvernance ou d'ingouvernabilité métropolitaines[64] (ou les deux à la fois[65]). Mais avant de détailler les enjeux de mes interrogations, davantage centrées sur les indécisions et incertitudes qui composent la réforme, je souhaite revenir succinctement sur le parcours de recherche qui a donné lieu à ce travail.

Avant de me centrer sur le Grand Paris, je m'étais initialement intéressé, dans le cadre de mémoires de recherche en Master 1 et Master 2, aux résistances de communes et intercommunalités socialement spécialisées dans l'accueil des catégories sociales aisées face à l'injonction étatique de mettre en œuvre des politiques locales de mixité sociale[66]. Mon regard s'était plus particulièrement porté sur la mise en œuvre des dispositifs dits « SRU », du nom de la loi Solidarité et Renouvellement Urbains, qui impose aux communes d'atteindre 20% de logements sociaux d'ici 2020. Après un premier terrain d'enquête dans le périurbain aisé de la banlieue bordelaise[67], je travaillais durant le premier semestre de l'année 2015 sur une intercommunalité du Val-de-Marne, la Communauté d'agglomération de la Vallée-de-la-Marne (CAVM)[68]. Créée en 2000 juste après l'entrée en vigueur de la loi Chevènement relative à l'intercommunalité, elle est dissoute le 31 décembre 2015 avec la création des Établissements publics territoriaux du Grand Paris. Auparavant, celle-ci ne regroupait que deux communes, Nogent-sur-Marne et le Perreux-sur-Marne, caractérisées par leurs insuffisances en matière de logements sociaux au regard de la loi. Cette intercommunalité avait été mise en place, des mots du maire de Nogent-sur-Marne Jacques JP Martin, afin de « mutualiser » les moyens des deux communes et de développer des stratégies de

---

[63] Subra Philippe, « Le Grand Paris : conflits autour de l'aménagement et de la gouvernance de l'agglomération », *in* Giblin Béatrice (dir.), *Les conflits dans le monde. Approche géopolitique*, Armand Colin, Paris 2016, p. 29-39 ; Le Lidec Patrick, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris », *op. cit.*

[64] Lefèvre Christian, *Paris, métropole introuvable*, *op. cit.*, p. 113-136 ; Le Galès Patrick, *Gouverner la métropole parisienne, op. cit.*

[65] Raimbault Nicolas, Reigner Hélène, « La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de ses marges : coalitions périphériques, discontinuités de gouvernance et néolibéralisation des politiques urbaines », *Métropoles* [En ligne], Hors-série 2018, mis en ligne le 17 octobre 2018, url : http://journals.openedition.org/metropoles/5913, consulté le 29 septembre 2021.

[66] Pour une revue générale dudéveloppement des politiques de mixité sociale dans l'habitat, voir Kirszbaum Thomas, *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, La Documentation française, Paris 2008.

[67] Lescloupé Clément, *La Fabrique de l'entre soi. Enquête sur l'homogénéité sociale de l'ouest périurbain bordelais*, mémoire de Master 1 en sociologie soutenue à l'Université de Bordeaux en juin 2014, 104 p.

[68] Lescloupé Clément, *Lutter pour se préserver les stratégies d'une intercommunalité face aux dispositifs contraignant à construire du logement social de 2000 à aujourd'hui*, Mémoire de master 2 soutenu à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne en juin 2015, 152 p.

développement communes (…) autour de l'environnement, des déchets, de la voirie intercommunale, du social »[69]. Mais elle permettait aussi à ses communes, du fait des outils que confère la loi à l'institution intercommunale en matière d'habitat[70], de mieux s'accommoder des autres contraintes instituées par la législation.

Durant cette enquête, j'ai été surpris - certainement par naïveté - par la décontraction du personnel municipal (politique et administratif) quant aux risques qu'ils encouraient à ne pas respecter la loi. La loi du 18 janvier 2013 venait pourtant porter le seuil à 25%, et permettait aux préfets d'infliger des pénalités potentiellement importantes aux communes. Elle donnait aussi aux services de l'Etat la possibilité de récupérer certaines des compétences communales en matière d'urbanisme. Or, les enquêtés soulignaient au contraire les bonnes relations entretenues par leur maire respectif avec le préfet et leurs faibles craintes vis-à-vis des sanctions[71]. Certains pointaient en effet l'impossibilité pratique pour les services préfectoraux de se substituer aux services techniques des communes pour forcer le développement de l'offre de logement social.

Ce qui semblait les inquiéter n'était pas le durcissement de la loi SRU, mais bien le Grand Paris. Nous étions alors, au temps de l'enquête au printemps 2015, en pleine étude du projet de loi NOTRe au Parlement. Les transferts de compétences en direction du futur « Territoire » et l'incertitude autour de son périmètre ; la constitution d'une Métropole compétente en matière d'habitat ; la dissolution à venir de leur communauté d'agglomération à deux communes ; les changements engendrés par la réforme en matière de finances locales ; les objectifs de construction renforcés autour des futures gares du Grand Paris Express ; ces

---

[69] Interview de Jacques JP Martin par Emmanuel Bellanger et Julia Moro, dans le cadre leur ouvrage *Nogent-sur-Marne, cité modèle. Histoire d'une banlieue résidentielle aux XIXe-XXe siècles*, La Découverte, Paris, 2017, p. 213. Les auteur·rices y décrivent Nogent-sur-Marne comme caractéristique d'un « entre-soi bourgeois résidentiel (…) à l'instar de Neuilly-sur-Seine, Vincennes, Saint-Mandé ou Saint-Maur-des-fossés ».

[70] A l'époque, la loi SRU mettait effectivement en place pour les communes déficitaires un prélèvement annuel sur les ressources communales, calculé selon le nombre de logements sociaux manquants et le potentiel fiscal par habitant. Cette même loi SRU permettait également, si la commune prélevée était membre d'une intercommunalité, que ce prélèvement soit perçue par son EPCI afin de mettre la somme au sein d'un pot commun destiné à mettre en place des politiques de financement du logement à l'échelle intercommunale. En raison de ces dispositions, le maire de Nogent-sur-Marne se félicitait que le prélèvement soit « indolore pour la ville » car reversé à la Communauté d'agglomération. Plus largement, l'intercommunalité jouait un rôle d'intermédiaire entre les services de l'Etat et les deux communes, qui leur permettait de peser davantage dans les négociations avec eux, de doter leurs communes de la compétence Plan Local de l'Habitat et d'avoir ainsi davantage de liberté dans l'élaboration et la réalisation de leurs objectifs de réalisation en matière de logements, et de garder la main sur les politique d'attribution.

[71] Ce qui faisait écho au constat ancien de la sociologie des organisations de « l'étroite complicité » entre un préfet et ses notables, Worms Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, vol. 8, 1966/3, p. 249-275.

différents éléments étaient évoqués comme des craintes pour l'avenir de la souveraineté municipale et la maîtrise de son urbanisation[72].

C'est, en ayant (peut-être trop) pris au sérieux les craintes que l'on m'exposait, que j'ai voulu m'atteler à étudier la mise en œuvre de la réforme du Grand Paris. Les changements qu'elle pouvait (ou non) générer du fait des transferts de compétences qu'elle instituait m'intéressaient, au même titre que les conséquences de l'éloignement d'une partie du jeu décisionnel local de l'échelle communale à celles intercommunales des « Territoires » et de la Métropole. Mais une telle approche m'a progressivement semblé fort redondante avec ce qui a déjà été dit sur l'intercommunalité et sa « confiscation » par les maires ; qui savent rester maîtres du jeu politique local en dépit du rééchelonnage de l'action publique[73]. De plus, mes interrogations étaient proches des « préoccupations d'action publique »[74] quant à la métropolisation et au « rééquilibrage » (c'est-à-dire à la réduction des inégalités) Est-Ouest que sa forme institutionnelle devait permettre[75].

Plus encore, je me suis éloigné de ces perspectives au fil des entretiens - je reviendrai sur la méthode d'enquête en tant que telle en dernière partie d'introduction - alors que les questions relatives à une nouvelle « réforme de la réforme », à une nouvelle décision sur l'architecture institutionnelle du Grand Paris, se faisaient de plus en plus prégnantes. Dès l'automne 2017, les articles de presse se multipliaient pour annoncer l'arrivée prochaine d'une nouvelle loi sur le Grand Paris. Une « Conférence territoriale » directement pilotée par le Président de la République devait régler la question de l'organisation des pouvoirs dans l'agglomération. À l'hiver 2017, au printemps puis à l'automne 2018, ou encore à la veille des élections municipales de 2020, différentes concertations étaient menées, sous la conduite du ministre de la Cohésion des territoires Jacques Mézard, du préfet de la Région Île-de-France Michel Cadot, puis à la rentrée 2018 de Jacqueline Gourault, ministre des Relations avec les

---

[72] J'avais rencontré la première adjointe au maire du Perreux-sur-Marne, et le directeur des services techniques de la commune, dans un contexte très particulier qui était celui de l'adoption d'un amendement à l'Assemblée Nationale. Il soumettait l'approbation d'un Plan local d'urbanisme à un « avis conforme » de la future Métropole du Grand Paris. Si cette disposition avait finalement été retirée, du fait de l'opposition des maires, la compétence Plan local d'urbanisme était cependant transférée aux futurs Etablissements Publics Territoriaux.

[73] Desage Fabien, Guéranger David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2011.

[74] Douillet Anne-Cécile, « Les sciences sociales entre analyse et accompagnement de la territorialisation de l'action publique », *in* Ihl Olivier (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, PUG, Grenoble, 2006, p. 142.

[75] Une telle interrogation prenait également le risque de contribuer soi-même à la légitimation des institutions du Grand Paris en reprenant « l'axiomatique implicite qui est au principe de ce découpage », Bourdieu Pierre, « Questions de politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1977 (n°16), p. 87.

collectivités territoriales, ou encore de Sébastien Lecornu ministre chargé des Collectivités territoriales. En 2018, un rapport sur le Grand Paris est également commandé par Emmanuel Macron à l'architecte Roland Castro avec un volet institutions. Fin 2019, une nouvelle consultation est annoncée par le Gouvernement sur la réforme des institutions, dont les résultats étaient prévus pour l'été 2020. Durant la période transitoire, les délégations aux collectivités territoriales des deux chambres parlementaires s'activent également à intervalles réguliers pour auditionner les représentants des « Territoires », de la Métropole, de la Région, des départements de petite couronne. Mais aucune décision pérenne n'est jamais entérinée. Certaines des concertations - telle la « Conférence territoriale » prévue en 2017 ou la consultation postérieure aux municipales - n'auront même pas lieu. Le Grand Paris, en même temps qu'il est mis en œuvre et bousculé par l'incertitude, est également révisé par de petites décisions temporaires qui ont pour seul objet de préserver l'équilibre fragile et initialement prévu comme temporaire de la loi NOTRe : chaque année depuis 2018, le Parlement vote des amendements relatifs à la répartition des ressources fiscales entre « Territoires » et Métropole à l'occasion de l'étude du projet de loi de Finances. Les dispositions sont toujours temporaires, les « Territoires » récupèrent telle ressource pour une année, la Métropole en conserve une autre durant la même période, etc.

Le processus de réforme du Grand Paris est ainsi fragmenté, provisoire, incertain, et laisse place à la rumeur et à la fuite. La presse généraliste relaie régulièrement ce qui aurait fuité de la préfecture ou du Ministère : un jour la messe est dite pour les départements de petite couronne, auxquels devraient se substituer les « Territoires », ou la Métropole. Un autre ce sont les « Territoires » qui vont bel et bien perdre leur fiscalité propre comme la loi le prévoit, sans que l'on ne sache quel pourrait être leur statut définitif. Et ensuite, l'on annonce la disparition prochaine de la Métropole, au profit des « Territoires », ou peut-être de la Région. La dernière décision en date, à l'heure où j'écris, est celle prise à l'occasion du projet de loi de Finances 2021, de peu ou prou prolonger de deux ans la période transitoire instituée par la loi NOTRe, jusqu'à la fin de l'année 2022.

Bien entendu, les acteurs du Grand Paris avec lesquels je me suis entretenu sont pris dans ce processus, auquel ils participent parfois directement. Ils relaient en entretien les *annonces* du moment, les commentent, estiment que les jeux sont faits, ou que tout est finalement encore ouvert. Au sein de plusieurs directions générales des « Territoires », on m'assure que leur institution sortira renforcée de la réforme, et une autre fois que tout se complique. On me questionne également, comme au cabinet de Patrick Ollier à l'été 2020, pour avoir mon avis sur quelle serait la bonne organisation institutionnelle. On se renseigne

aussi, sur ce que l'on m'a dit au sein de tel « Territoire », ou au sein de l'administration métropolitaine à ce propos.

Il n'est ici pas question de se positionner sur cet objet de réforme, sur ce que devrait être le « Grand Paris ». Et ce à la différence de nombreux auteurs qui se revendiquent et/ou sont reconnus comme spécialistes de la région-capitale, et qui ont, à travers une activité centrée sur cet objet[76], participé à « ratifier » ce « problème d'Etat »[77] . Je veillerai ainsi à ne pas me laisser aller à la « tentation du prophétisme »[78], mais aspire au contraire à considérer l'incertitude autour du devenir des institutions du Grand Paris comme l'objet même de mon étude. Je veux ainsi investiguer, au-delà de la seule question de l'agencement institutionnel progressivement retenu, la question de la nature des décisions prises et mises en œuvre, caractérisées durant de nombreuses années par leur réversibilité.

3. Investiguer l'inachèvement d'une réforme et sa réversibilité

Une question traverse l'ensemble de la thèse. Elle constitue l'interrogation centrale des trois premiers chapitres, qui correspondent à une période chronologique qui va des dynamiques intercommunales franciliennes dans le sillage de la loi Chevènement de 1999 au vote de la loi NOTRe en 2015 qui crée les institutions du Grand Paris : comment et pourquoi une réforme institutionnelle fait-elle émerger des institutions au caractère inachevé et réversible ?

On peut certes objecter que le processus d'institutionnalisation est un processus sans fin, et ainsi que, sociologiquement parlant, une institution n'est jamais ni figée, ni finie[79]. La définition des institutions donnée par Delphine Dulong est en ce sens celle d'un processus

---

[76] Bernard Jouve et Christian Lefèvre qualifient d'ailleurs le débat sur les « institutions d'agglomération et sur leur nécessaire réforme » comme étant « autant académique que politique », Jouve Bernard, Lefèvre Christian, « Échange politique territorialisé et intégration européenne », *in* Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert, (dir.) *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Science Po, Paris, 1999, p. 169.

[77] Pour paraphraser Pierre Bourdieu quant à l'emprise de l'État dans le domaine de la production symbolique, qui s'exerce particulièrement sur la science sociale : « Les administrations publiques et leurs représentants sont grands producteurs de « problèmes sociaux »que la science sociale ne fait bien souvent que ratifier en les reprenant à son compte comme problèmes sociologiques (il suffirait, pour en faire preuve, de mesurer la part (…) des recherches qui portent sur des problèmes d'Etat, plus ou moins habillés scientifiquement) », Bourdieu Pierre, « Esprits d'Etat », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1993 (n°96-97), p. 50.

[78] Bourdieu Pierre, Chamboredon Jean-Claude, Passeron Jean-Claude, *Le métier de sociologue. Livre I*, Mouton, Paris, 1968, p. 47.

[79] Lagroye Jacques, Offerlé Michel, « Pour une sociologie des institutions », *in* Lagroye Jacques, Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 11-29.

fatalement « inachevé », celles-ci étant « loin d'être figées dans la règle de droit »[80]. Mais souvent l'inachèvement des institutions est perçu comme un résidu, comme une part vouée à s'amenuiser et de fait, plus les institutions se sédimentent, plus elles sont difficiles à défaire[81]. Ainsi pour Douglass North, une institution « crée de l'ordre et réduit l'incertitude des échanges »[82].

L'originalité des institutions du Grand Paris réside dans leur caractère transitoire, institué jusque dans la législation qui les fait advenir. Le droit lui-même ne leur confère pas toute sa « force contraignante »[83] en vue de les insérer au sein du paysage politico-administratif francilien, et de les aider à s'y stabiliser. Le règlement juridique ne les entoure pas des mêmes « illusions » que les autres institutions[84], qui se donnent à voir comme pérennes une fois qu'elles sont *nommées* par le droit[85]. Bernard Lacroix et Jacques Lagroye précisent qu'on ne saurait « concevoir, en première approximation, l'institution sans le travail, pour partie proprement juridique, inséparable de sa construction ». Le droit est ce qui offre à l'institution « cette belle permanence dont nous sommes spontanément portés à lui faire crédit ». Ainsi, bien qu'il existe toujours des « zones d'incertitude que la codification initiale aurait laissé subsister », il ne faut pas pour autant évacuer la « force propre de la codification », qui, dans le cas des institutions transitoires et instituées comme réversibles du Grand Paris, ne pèse pas de tout son poids.

Du fait de la période transitoire de cinq ans instituée par la loi NOTRe, étape au terme de laquelle les édifices de l'architecture institutionnelle francilienne pouvaient être rebattus, le caractère inachevé de la réforme du Grand Paris est partagé par tous ses acteurs. Ils ne se bercent pas d'illusions sur la pérennité et la solidité de la répartition juridique des rôles qui

---

[80] Dulong Delphine, *Sociologie des institutions politiques*, La Découverte, Paris, 2012, p. 31.

[81] Pierson Paul, « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *American Political Science Review*, vol. 94, 2000/2, p. 251-267.

[82] North Douglass C., « Institutions », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, 1991, p. 97-112.

[83] Lacroix Bernard, « Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique », *in* Grawitz Madeleine, Leca Jean (dir.), *Traité de science politique. Tome 1,* PUF, Paris, 1985, p. 539.

[84] Lacroix Bernard, Lagroye Jacques « introduction », *in* Lacroix Bernard, Lagroye Jacques (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris p. 7-12.

[85] Nous employons ce terme en écho au parallèle effectué par Pierre Bourdieu entre « acte de nomination » et « acte d'institution » : L'acte de nomination désigne quelqu'un ou quelque chose comme digne d'occuper une position, ou indigne de continuer à l'occuper. Il est ainsi un « commencement d'institutionnalisation » et « d'objectivation », Bourdieu Pierre, *Sociologie générale volume 1. Cours au collège de France 1981-1983*, Seuil/Raisons d'Agir, Paris, 2015, p. 33.

entre en vigueur au 1er janvier 2016, et doivent pourtant composer avec elle dans l'attente d'une décision pérenne.

3.1 Retour sur la sociologie des réformes des institutions politiques locales françaises : des réformes fatalement vouées à l'inachèvement ?

La recherche en sociologie politique sur les réformes institutionnelles interroge classiquement les « contextes de production des institutions » afin d'étudier les « facteurs aussi bien structurels que conjoncturels qui ont présidé à leur naissance »[86]. Cette catégorie de réforme est définie par Philippe Bezes et Patrick Le Lidec comme des « investissements spécifiques visant intentionnellement à modifier les règles constituantes des institutions »[87]. Elles manifestent ainsi « un pouvoir en tant que capacité transformatrice »[88], bien que les fruits des réformes échappent en grande partie aux réformateurs qui les portent. Il y a en effet toujours une « incertitude des réformes institutionnelles »[89] : les institutions ont une histoire longue, les réformateurs ont quant à eux des horizons temporels et une attention aux enjeux de courte durée. Le degré de prise que les réformes ont sur les comportements et les pratiques des acteurs est également incertain. La réforme institutionnelle s'apparente alors à un processus que « personne ne maîtrise »[90], au niveau du changement effectif, de la nature du changement[91] qu'elles engendreront, et de sa fabrique, tant les acteurs impliqués dans le processus décisionnel et la mise en œuvre sont nombreux et divers[92].

En conséquence, la sociologie politique des réformes institutionnelles fait généralement état en creux ou explicitement d'une forme d'inachèvement des réformes. Inachèvement au regard des objectifs réformateurs initiaux qui étaient affichés, soit par

---

[86] Dulong Delphine, *Sociologie des institutions politiques*, *op. cit.*, p. 24.

[87] Bezes Philippe, Le Lidec Patrick, « Ce que les réformes font aux institutions », *in* Lagroye Jacques, Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 76.

[88] Giddens Anthony, *La Constitution de la société*, Paris, PUF, 1987, p. 63.

[89] Bezes Philippe, Le Lidec Patrick, « Ce que les réformes font aux institutions », *op. cit.*, p. 99-100.

[90] Dulong Delphine, *Sociologie des institutions politiques*, *op. cit.*, p. 31.

[91] Pierre Lascoumes souligne, dans la lignée travaux de Peter Hall, afin de dépasser la « dialectique classique de la rupture et de la continuité », qu'il n'y a pas le changement d'un côté et la continuité de l'autre, mais différents « niveaux » ou formes de changement institutionnel observables à partir d'une réforme, Lascoumes Pierre, « Ruptures politiques et politiques pénitentiaires, analyse comparative des dynamiques de changement institutionnel », *Déviance et Société*, 2006/3 (n°30), p. 405-419.

[92] Hassenteufel Patrick, « L'analyse décisionnelle », *Sociologie politique : l'action publique* », Armand Colin, Paris, 2011, p. 65-92.

rapport au contenu des lois finalement promulguées, soit par rapport à ce qui est effectivement produit au stade de la mise en œuvre.

Cette observation est particulièrement soutenue dans le cas des réformes des institutions politiques locales. De nombreux travaux français interrogent leurs contenus et leurs processus d'élaboration, le plus souvent à l'aune des rapports de force entre administration et pouvoir étatiques et autorités locales[93]. Les « interdépendances mutuelles » qui les lient, les « frontières floues » entre pouvoir local et national[94], ne peuvent alors aboutir qu'à des réformes porteuses d'un « changement graduel et négocié »[95]. Le poids des intérêts locaux, le plus souvent structurés au sein d'organisations et associations d'élus locaux, auprès et dans l'État, expliquerait la permanence d'institutions locales dont le législateur affiche pourtant à intervalle très régulier une forte volonté réformatrice. Dans le cas de l'institution départementale, celle-ci a par exemple, au fil des mises en réforme, témoigné de sa « résilience » en raison de l'efficacité d'un lobby départementaliste qui réside dans le statut et l'influence de ses membres[96].

Dans le cas de l'intercommunalité, la science politique française a souligné la vigilance des maires face au risque de dépossession de leurs prérogatives. Non pas que les édiles refusent le principe de mutualisation intercommunale, mais ils se mobilisent pour continuer d'agir avec un même « degré de liberté (…) dans ces cadres organisationnels renouvelés »[97]. Les maires défendent ardemment la dépendance de l'élection intercommunale au cadre municipal[98], mode de désignation qui participe de cette forme de subordination du pouvoir intercommunal aux pouvoirs communaux[99]. Les oppositions sur l'intercommunalité

---

[93] Le Lidec Patrick, « La réforme des institutions locales », *in* Borraz Olivier, Guiraudon Virginie (dir.), *Politiques publiques 1, La France dans la gouvernance européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008, p. 255-281.

[94] Kœbel Michel, « De l'existence d'un champ politique local », *Cahiers philosophiques*, 2009/3 (n° 119), p. 24-44.

[95] Le Lidec Patrick, *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université Paris I en novembre 2001, p. 581-598.

[96] Grégory Marie-Ange, *Les départements, une controverse française*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017, voir également la thèse de Thomas Procureur, *Le département, institution caméléon ? Les formes paradoxales d'une légitimation*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université Rennes 1 le 18 décembre 2013.

[97] Le Saout Rémy, « Introduction », *in* Le Saout Rémy (dir.), *Réformer l'intercommunalité: Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, PUR, Rennes, 2012, p. 15.

[98] Les délégués intercommunaux étaient initialement élus en conseil municipal, depuis 2014 dans le cadre des élections municipales par fléchage.

[99] Le Saout Rémy, « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001/5 (n°140), p. 73-79.

ne se font cependant pas entre deux camps précisément délimités, que seraient l'Etat d'un côté et les élus locaux de l'autre, mais peuvent se situer aussi au sein même de la haute administration. C'est ce qu'ont souligné Fabien Desage et David Guéranger quant aux concurrences qui existent au sein de l'État lors de l'élaboration de la loi Chevènement entre le ministère de l'Intérieur, organisme de tutelle des collectivités locales et favorable à une politique d'incitation financière à la coopération intercommunale, et le ministère des Finances, plus réservé sur la généralisation de bonifications budgétaires intercommunales[100]. Résultent de ces tensions entre intérêts contradictoires des institutions au pouvoir « inachevé »[101], dont la réforme ne serait par ailleurs pas une priorité aux yeux du pouvoir central par rapport à celle des autres catégories de collectivités locales[102].

Aux côtés de l'intercommunalité la réforme territoriale a fait émerger la métropole en tant qu'institution, consacrée par la loi de Réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010. Cette dernière est caractérisée selon Emmanuel Négrier par une logique « d'empilement institutionnel et de non-choix d'échelle », qui illustre un « esprit réformiste (…) ballotté entre les vents contraires départementalistes et communalistes ». La loi aboutit à la constitution d'institutions métropolitaines dont Emmanuel Négrier interroge les « véritables pouvoirs »[103]. Le poids des intérêts communaux mais aussi départementaux dans l'élaboration de la réforme, ainsi que les possibles réserves d'acteurs étatiques à constituer un pouvoir métropolitain risquant de le concurrencer[104], expliqueraient les reculs par rapport aux ambitions réformatrices initiales présentées au sein de différents rapports[105].

Une autre forme d'inachèvement des réformes territoriales apparait également lorsque l'on se penche sur la séquence de mise en œuvre d'une réforme. L'approche néo-institutionnaliste met en parallèle les dynamiques réformatrices avec le temps plus long de

---

[100] Desage Fabien, Guéranger David, *La politique confisquée*, *op. cit.*, p. 72-73.

[101] Le Saout Rémy, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, 2000/3, p. 439-461.

[102] Le Lidec, Patrick, « L'intercommunalité, une variable d'ajustement dans la réforme des collectivités territoriales », *in* Le Saout, Rémy (dir.), *Réformer l'intercommunalité*, *op. cit.*, p. 21-45.

[103] Négrier Emmanuel, « Métropolisation et réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, 2012/1 (n°141), p. 73-86.

[104] Négrier Emmanuel, Tomàs Mariona, « La solidarité métropolitaine à l'épreuve des politiques : une double comparaison franco-espagnole » *Sociologie et sociétés*, vol. 45, 2013/2, p. 269–292.

[105] Notamment le rapport du député Dominique Perben et le rapport dit « Balladur », publiés respectivement en 2008 et 2009, Perben Dominique, *Imaginer les métropoles d'avenir*, *op. cit.* ; Comité pour la réforme des collectivités territoriales, *Il est temps de décider*, Rapport au Président de la République, 5 mars 2009.

l'institutionnalisation des collectivités locales et de leurs logiques spécifiques de fonctionnement politique[106]. Elle permet de montrer en quoi les processus d'institutionnalisation limitent ou cadrent les changements. Ainsi, lorsque les réformes prétendent mettre en cause des « situations de pouvoir établi », elles rencontrent souvent de « fortes résistances » de la part d'acteurs politiques et administratifs locaux capables de se les approprier[107]. Ces logiques d'appropriation des institutions intercommunales par les maires ont été soulignées par Rémy Le Saout et Fabien Desage. Rémy Le Saout montre comment l'intercommunalité représente une opportunité pour des maires soucieux d'augmenter le capital économique de leur commune et d'occuper de nouvelles positions de pouvoir[108]. Fabien Desage souligne quant à lui l'instauration d'un régime intercommunal « de consensus », produit par les accords des édiles en coulisses, et qui leur garantit la préservation de leur pouvoir sur leur périmètre communal[109], et ce en dépit des transferts de compétences[110].

Se centrer sur la mise en œuvre des réformes institutionnelles et les processus d'institutionnalisation des organisations permet ainsi de nuancer le poids des dispositifs juridiques dans la conduite des acteurs locaux. Dans le cas de l'institution régionale, Olivier Nay met en lumière le travail « d'interprétation et de négociation de la règle » mené par les acteurs politiques locaux, de façon « à la rendre la plus conforme possible, dans ses applications, avec leurs intérêts immédiats »[111]. Au-delà des ambitions réformatrices plus ou moins traduites au sein du règlement juridique, la focale peut être portée sur la construction de « règles institutionnalisées » par les acteur locaux. Celles-ci pèsent sur l'orientation des acteurs et les formes d'action collective, et établissent la figure de l'institution, parfois éloignée des objectifs qui lui étaient assignés dans la loi. Plus largement, la sociologie de

---

[106] Guéranger David, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001) : éléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'université de Grenoble 2 en 2003.

[107] Douillet Anne-Cécile, Lefebvre Rémi, *Sociologie politique du pouvoir local*, Armand Colin, Paris, 2017, p. 82.

[108] Le Saout Rémy, *Intercommunalité, démocratie et pouvoir politique. Pour une analyse sociologique des enjeux contenus dans les dynamiques intercommunales*, Thèse de doctorat soutenue à l'université de Nantes en 1996.

[109] Desage Fabien, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale*, *op. cit.*

[110] Le transfert des compétences habitat et hébergement était par exemple censé permettre la mise en place d'un « rééquilibrage communautaire », soit une meilleure répartition de l'offre de logement social à une échelle supra-communale afin de casser le phénomène de spécialisation sociale des territoires communaux. Mais la mise en œuvre du transfert n'est acceptée par les maires qu'en contrepartie de la conservation de la maîtrise du peuplement de la nouvelle offre de logement social sur leur territoire, Desage Fabien, « 'Un peuplement de qualité'. Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, 2016/3, p. 83-112.

[111] Nay Olivier, *La région site institutionnel : les logiques de représentation en Aquitaine*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université Bordeaux 4 en 1997, p. 562-569.

l'action publique souligne également les distorsions entre la règle et son application[112], ainsi que les « passes du droit »[113] qui permettent aux acteurs auprès desquels la règle s'applique de s'en accommoder[114].

Au sein de mon travail, c'est une forme spécifique d'inachèvement que je souhaite investiguer. Elle ne rejoue pas uniquement la dialectique entre réformes et résistances au changement, entre le règlement et les réappropriations dont il fait l'objet. La réforme institutionnelle du Grand Paris ne revêt pas seulement un caractère « incrémental » typique de réformes territoriales qui, « malgré le volontarisme affiché », procèdent « souvent par petits pas »[115] ; elle s'inscrit surtout dans une configuration d'indécision qui dure encore aujourd'hui. Face à la multiplicité des intérêts en jeu et des acteurs intéressés, la prise d'une décision « tranchée »[116] est impossible durant les vingt années de la réforme. Au sein de cette configuration, aucun compromis stabilisé ne parvient à émerger, et aucun acteur n'apparaît en mesure d'arbitrer ou d'imposer une décision pérenne.

Ainsi, après plus de dix années de coopérations, de scénarios institutionnels antagonistes et incessamment remis sur table, d'indécisions et de choix d'abstention, la loi MAPTAM de janvier 2014 finissait par créer la Métropole du Grand Paris comme intercommunalité unique de la petite couronne parisienne. On pouvait alors penser qu'elle mettait le problème de la fragmentation institutionnelle du Grand Paris au moins en suspens. Mais cette décision, prise au niveau central dans une situation d'urgence très particulière, était dépourvue des appuis locaux pourtant nécessaires aux réformes territoriales[117]. Un an plus tard la loi NOTRe réversibilise la décision et le schéma qu'elle instaure[118], qui devait être rediscuté initialement à l'horizon 2020. Se met alors en œuvre au 1er janvier 2016 une

---

[112] Bourdieu Pierre, « Droit et passe-droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1990 (n°81-82), p. 86-96.

[113] Lascoumes Pierre, Le Bourhis Jean-Pierre,« Des passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, 1996 (n°32), p. 51-73.

[114] Barrault-Stella Lorenzo, *Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire*, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque de thèses – science politique », Paris, 2013.

[115] Douillet Anne-Cécile, Lefebvre Rémi, Sociologie politique du pouvoir local, *op. cit.*, p. 87.

[116] Callon Michel, Barthe Yannick, « Décider sans trancher. Négociations et délibérations à l'heure de la démocratie dialogique », *Négociations*, 2005/2 (n°4), p. 115-129.

[117] Le Lidec, *Les maires dans la République*, *op. cit.*, p. 544-649.

[118] Nous reprenons ici la définition de la réversibilisation donnée par Yannick Barthe dans son travail sur la mise en politique des déchets nucléaires, entendue comme un « processus de défatalisation » qui « fait passer du certain à l'incertain, du probable au possible », Barthe Yannick, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Economica, Paris, 2006, p. 211.

décision au cœur d'une réforme d'une institutionnelle pourtant toujours à l'agenda gouvernemental. C'est cette forme spécifique d'inachèvement qu'il s'agira d'étudier par la suite.

3.2. Préserver l'incertitude pour permettre une décision ?

De la mise à l'agenda gouvernemental du Grand Paris au milieu des années 2000 à aujourd'hui, le problème n'est jamais refermé, et ce en dépit de trois lois en cinq ans d'intervalle qui lui sont au moins en partie consacré[119]. Après 2016, le Grand Paris continue d'être à l'agenda parlementaire pratiquement chaque année à l'occasion de l'étude des projets de loi de Finances, pour redéfinir la répartition - toujours provisoirement - des ressources fiscales entre « Territoires » et Métropole.

Le problème institutionnel est permanent, les orientations prises sont sans cesse rediscutées, ce qui brouille toute analyse séquentielle de la réforme. Les modèles séquentiels ont déjà été largement discutés et critiqués[120], et il ne s'agira pas ici d'en refaire la critique à partir d'un nouveau cas d'étude. Il leur est notamment reproché de prétendre identifier des séquences qui peuvent dans de nombreux cas être difficilement observables. Patrick Hassenteufel qualifie pour sa part la « conception balistique de l'action publique » d'inadéquate[121], ce qui est particulièrement le cas pour la réforme du Grand Paris. Nous verrons, au fil de la thèse, comment l'enchevêtrement des différentes « séquences » est, dans le cas que j'étudie, poussé à son paroxysme.

Les réflexions et concurrences autour du « bon » scénario institutionnel à retenir ne cessent jamais. Aucune solution ne parvient à enrôler suffisamment d'acteurs (politiques, administratifs, économiques, associatifs) pour prétendre passer les épreuves lui permettant de s'imposer durablement ; par ailleurs aucune n'est jamais définitivement écartée.

---

[119] Pour rappel, les loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, loi du 27 janvier 2014 dite du MAPTAM, loi du 7 août 2015 dite NOTRe.

[120] Plusieurs modèles d'analyse séquentielle d'une politique publique ont été dessinés dans la suite des travaux d'Harold Lasswell. Un des modèles les plus féconds, celui de Garry Brewer, identifie six séquences successives : la définition d'un problème ; la recherche d'une solution ; la prise de décision ; sa mise en œuvre ; l'évaluation de la mise en œuvre ; l'achèvement de la politique publique. Pour sa part, James Anderson considère la mise à l'agenda d'une politique publique, qui intervient lorsqu'un problème reçoit une forte attention des autorités publiques, comme la première séquence du parcours d'une politique publique, Lasswell Harold D., *The Decision Process : Seven Categories of Functional Analysis*, University of Maryland Press, College Park, 1956 ; Brewer Garry, « The Policy Science Emerge: To Nurture and Structure a Discipline », *Policy Sciences*, vol. 5, 1974, p. 239-244 ; Anderson James E., *Public Policy-Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1975.

[121] Hassenteufel Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, *op. cit.p.* 29-42.

Les positions sur le devenir institutionnel du Grand Paris se construisent au sein d'une multiplicité d'espaces, d'organisations, d'administrations entre le début des années 2000 et 2020, qui rassemblent diverses catégories d'acteurs. Les élus locaux franciliens d'abord, que l'on retrouve au sein d'instances qui prétendent en intégrer le plus grand nombre : la Conférence métropolitaine initiée par la Mairie de Paris à partir de 2006, transformée en 2009 en un syndicat de collectivités locales intitulé Paris Métropole, puis dans la mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris entre 2014 et 2015. Ils investissent également d'autres organisations, parfois concurrentes de celles qui ont vocation à les unir, telles les associations catégorielles d'élus locaux (Assemblée des communautés de France pour les élus intercommunaux, Association des maires d'Île-de-France, etc.). Certaines institutions politiques locales, telle la Région Île-de-France, produisent elles-mêmes leurs propres scénarios, tandis que des coalitions partisanes se fondent également spécifiquement sur le Grand Paris, ce qui contribue à la fragmentation des espaces de délibération. Des groupes d'acteurs économiques prennent également des positions, parfois antagonistes : le Medef Île-de-France est en faveur d'une institution métropolitaine qui viendrait se substituer aux départements de petite couronne ; la Chambre de commerce et d'industrie d'Île-de-France est alignée sur les demandes de l'exécutif régional et contre une institution métropolitaine qui pourrait « fractionner » le périmètre régional[122]. Les scénarios institutionnels sur le Grand Paris s'élaborent également au niveau de l'État : au sein d'administrations centrales telle la Direction générale des collectivités mocales rattachée au ministère de l'Intérieur, ; de commissions tel le Comité pour la réforme des collectivités territoriales présidé par Edouard Balladur entre 2008 et 2009 ; d'institutions transversales telle la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale. Cette dernière porte le développement des métropoles pour en faire les moteurs économiques de l'Hexagone et la constitution d'institutions politiques associées à leurs périmètres géographiques. De nombreux parlementaires participent également à leur élaboration : au sein par exemple de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation ; ou d'un même groupe politique, à l'image du groupe socialiste en amont du passage du projet de loi MAPTAM à l'Assemblée nationale.

Les espaces de sélection des décisions sont fragmentés. Pas davantage qu'une solution ne s'impose, aucune coalition ou agrégat d'acteurs ne prend le dessus sur les autres et n'acquiert de position prééminente durable dans le processus décisionnel. Après 2016 et le vote de la loi NOTRe, des scénarios pour le futur de la Métropole continuent d'être élaborés

[122] Communiqué de la Chambre de commerce et d'industrie Paris Île-de-France, 15 octobre 2014.

et portés par des groupes d'acteurs étatiques et des coalitions locales. C'est une réforme toujours en attente d'une décision pérenne qui est mise en œuvre avec la création de nouvelles institutions à l'avenir incertain ; mise en œuvre et processus décisionnel s'alimentent alors réciproquement. Nous verrons que le maintien du Grand Paris dans l'incertitude institutionnelle se caractérise par une juxtaposition des différentes « séquences » de la réforme : construction du problème, élaboration de solutions, mise à l'agenda d'une nouvelle réforme (de la réforme), et mise en œuvre sont concomitantes, interviennent dans des mêmes temporalités.

Je fais l'hypothèse que, dans le cas du Grand Paris, la décision non tranchée de la loi NOTRe, réversible et qui maintient l'incertitude sur les évolutions institutionnelles futures s'impose parce que la décision tranchée est impossible. Elle permet la mise en mouvement d'un paysage politico-administratif francilien longtemps demeuré irréformable, et permet une remise en cause - même très limitée - d'un *statu quo* qui semblait indépassable.

Analysant la politique de gestion des déchets nucléaires, Yannick Barthe souligne qu'en l'espèce l'acceptabilité sociale de la décision tient de sa réversibilité[123]. Sa conclusion était formulée dans le cas d'une politique publique qui alternait des moments d'irréversibilisation technique et des phases de politisation tendant à la réversibilisation de ce qui semblait devenir indécidable[124]. Il n'y a pas, dans le cas d'une réforme institutionnelle telle celle sur le Grand Paris de consensus technique, ni même politique, qui viendrait être bousculé par de nouvelles contestations formulées par des acteurs extérieurs au consensus initial. Néanmoins la réversibilité de la décision est ce qui la rend acceptable, et possible, après plus d'une dizaine d'années d'âpres négociations et de luttes partisanes, territoriales, et institutionnelles, qui rendaient le « choix tranchant » (ou « décision traditionnelle ») impossible[125]. Les dispositions figurant dans MAPTAM pouvaient certes s'apparenter à ce modèle de décision, mais la loi NOTRe, à travers le délai qu'elle instaure et face aux contestations des acteurs locaux chargés de la mettre en œuvre, propose un « enchaînement de rendez-vous » caractéristique de la « décision en incertitude ». Cette seconde décision, au lieu

---

[123] Barthe Yannick, « Les qualités politiques des technologies. Irréversibilité et réversibilité dans la gestion des déchets nucléaires », *Tracés. Revue de Sciences humaines* [En ligne], 16 | 2009, url : https://journals.openedition.org/traces/2563, consulté le 22 octobre 2021.

[124] Barthe Yannick, « Le recours au politique ou la problématisation « par défaut » », *in* Lagroye Jacques (dir.), *La politisation*, Belin, Paris, 2003, p. 475-492.

[125] Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, *Agir dans un monde incertain*, *op. cit*, p. 369-373.

« d'apporter une clôture », entretient ainsi le mouvement[126]. Contrairement au cas de la gestion des déchets nucléaires, le processus itératif semblait avoir une fin préalablement déterminée[127], à l'après 2020 ; mais elle est finalement reportée, au même titre que d'autres échéances initialement prévue, et le processus itératif perdure.

Cette hypothèse est également inspirée des conclusions de Jean-Noël Jouzel et Pierre Lascoumes dans leur étude sur la réglementation européenne « REACH »[128]. Ils montrent en quoi les incertitudes de la réglementation sont ce qui lui permet d'aboutir : le maintien de zones d'ambiguïté est indispensable à la conciliation des intérêts en présence[129]. La décision de la loi NOTRe sur le Grand Paris pourrait être ainsi une facette d'un « pouvoir d'indécision », que Cyril Lemieux, à partir du travail de Yannick Barthe, définit « non comme un refus de décider, mais comme le souci d'avoir demain encore la possibilité de choisir »[130]. La réforme *avance*, prend une consistance institutionnelle inédite avec la création des « Territoires » et de la Métropole, non pas malgré l'incertitude autour de son devenir, mais grâce au maintien de l'incertitude. Réciproquement, cette consistance est sans cesse remise en cause, la problématisation du Grand Paris demeurant ouverte.

4. Incertitudes institutionnelles et jeu concurrentiel

À cette première interrogation sur l'avènement d'institutions réversibles, se pose une seconde grande question relative à ce qu'implique l'absence de décision tranchée et l'incertitude dans les débuts desdites institutions. Comment les acteurs des institutions en tension les subissent, font-ils avec voire s'en saisissent-ils ?

4.1. De quelle(s) incertitude(s) parle-t-on? Des incertitudes communes des débuts d'une institution à celles découlant de l'indécidabilité du Grand Paris

Revenons tout d'abord sur la notion d'incertitude et ses usages, pluriels, en sciences sociales, et comment ceux-ci peuvent alimenter la réflexion au sein de la thèse. Au sein de sa

---

[126] Callon Michel, Barthe Yannick, « Décider sans trancher », *art. cit.*

[127] Barthe Yannick, Callon Michel, Lascoumes Pierre, « De la décision politique réversible: histoire d'une contribution inattendue de l'industrie nucléaire (française) a l'instauration de la démocratie dialogique », *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 2, 2010/1, p. 65.

[128] Jouzel Jean-Noël, Lascoumes Pierre « Le règlement *REACH* : une politique européenne de l'incertain. Un détour de régulation pour la gestion des risques chimiques », *Politique européenne*, 2011/1 (n°33), p. 185–214.

[129] Voir aussi Palier Bruno, « De l'ambiguïté en politique », *in* Giraud Olivier *et al.* (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, La Découverte, Paris, 2008, p. 93-107.

[130] Lemieux Cyril, *La sociologie pragmatique*. La Découverte, 2018, p. 95.

Sociologie des crises politiques Michel Dobry décrit « l'incertitude structurelle » comme une des grandes propriétés des « conjonctures fluides », durant lesquelles les acteurs, affectés par l'incertitude, ne peuvent plus agir en se basant sur les logiques spécifiques à leur secteur du fait de la désectorisation de l'espace social. L'incertitude n'est ici pas limitée à un enjeu technique ou politique, mais provient d'une « transformation conjoncturelle des rapports entre les secteurs et des logiques internes aux secteurs » qui prive les acteurs de leurs moyens routiniers de calculs (« *évasion des calculs* »)[131]. L'incertitude n'est cependant pas toujours « structurelle », et peut porter davantage « sur l'issue, proche ou lointaine, des processus de transition » que connait un régime politique[132].

Cet usage de la notion d'incertitude associée à une conjoncture spécifique a été repris par la sociologie politique dans la description du changement institutionnel. On le retrouve dans l'étude des rôles institutionnels pour caractériser l'entrée dans l'institution d'un nouvel acteur et sa prise de rôle[133]. Cette dernière est décrite par Rémi Lefebvre comme une « phase critique » pour l'institution dans la mesure où « elle se traduit par une rupture des routines, fut-elle provisoire, et plus généralement une désobjectivation d'aspects antérieurement stabilisés de la réalité sociale[134]. Il y a ainsi de l'incertitude, à la fois sur la façon dont l'acteur va endosser son nouveau rôle, et pour l'institution elle-même, qui est travaillée par des prises de rôle susceptibles de la déstabiliser. Le moment de la naissance d'une nouvelle institution a parfois été décrit comme une « conjoncture critique »[135] ; une situation indéterminée au sein de laquelle les acteurs, faute de pouvoir se reposer sur un ordre institutionnel désormais en mouvement, agissent à partir de leurs dispositions sociales antérieures (« régression vers l'habitus »[136]), toujours opérantes en temps de crise. Dans le cas de la création de la communauté urbaine lilloise, Fabien Desage appréhende ainsi les actions des acteurs

---

[131] Dobry Michel, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009, p. 145.

[132] Dobry Michel, « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *Revue française de science politique*, vol. 50, 2000, p. 585-614.

[133] Et ce alors qu'en conjoncture plus routinière, les rôles fonctionnent au contraire des comme des « réducteurs d'incertitude » dans des interactions sociales qui comportent toujours une part d'imprévisibilité, Lefebvre Rémi, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », *in* Lagroye Jacques, Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 219-247.

[134] Lefebvre Rémi, « Être maire à Roubaix. La prise de rôle d'un héritier », *Politix*, vol. 10, 1997 (n°38), p. 63-87.

[135] François Bastien, *Naissance d'une constitution. La Cinquième République 1958-1962*, Presses de Sciences Po, Paris, 1996, p. 48.

[136] Pour une discussion de cette notion, et de la forme de « détermination » qu'entrainerait l'évasion des calculs, voir, Lemieux Cyril, « L'hypothèse de la régression vers les habitus et ses implications. Dobry, lecteur de Bourdieu », *in* Aït-Aoudia Myriam, Roger Antoine (dir.), *La logique du désordre. Relire la sociologie de Michel Dobr*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015, p. 71-92.

intercommunaux provenant des communes à travers leurs « réflexes municipalistes »[137]. L'incertitude pousserait les acteurs à reconduire ou à prolonger des routines existantes, et non à innover, idée qui est également présente dans les travaux de James March et Johan Peter Olsen[138].

Nous le verrons au cours de la thèse, et en particulier pour la période postérieure à 2016, nous ne pouvons réduire la posture de l'ensemble des acteurs intercommunaux, provenant également en grande partie des communes, à des seuls réflexes municipalistes. La situation de concurrence dans laquelle se retrouvent la Métropole et les « Territoires » pour s'imposer comme l'institution du Grand Paris à préserver induit des logiques d'action qui dépassent les seuls réflexes municipalistes. Les cadres, politiques comme administratifs, de la Métropole et des « Territoires » ne défendent pas seulement la place des communes dans le paysage politico-administratif mis en tension, mais défendent aussi celle de leur nouvelle catégorie d'institution intercommunale face à leur(s) concurrent(s).

Notre hypothèse est cette situation les amène, avec plus ou moins de succès, à innover, à constituer de nouvelles coalitions, à mettre en place ou en scène de nouveaux dispositifs et instruments qui visent à solidifier l'assise de leur institution pour rendre son éventuelle suppression plus coûteuse.

L'incertitude dont il est question au sein de la thèse fait écho au travail de Jacques Lagroye sur la certitude institutionnelle au sein de l'église catholique, qu'il articule à la question de la domination[139]. Pour Jacques Lagroye, la certitude institutionnelle équipe le rôle des dominants, crédités par les autres acteurs d'une aptitude particulière à discerner ce qui est conforme ou contraire à la nature de l'ordre institutionnel. La certitude renvoie à une configuration où le dominant endosse son rôle ; où les dominés reconnaissent ce rôle comme légitime et le dominant comme apte à l'endosser. Elle est ainsi une certitude dans des pratiques et des rôles, et donc dans des formes de pouvoir. À son opposée, l'incertitude institutionnelle serait alors une incertitude sur les rôles à tenir[140], leur reconnaissance, et sur la distribution du pouvoir au sein d'une institution ou d'un ordre institutionnel. Dans le cas des

---

[137] Desage Fabien, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale*, *op. cit.*, p. 169-170.

[138] Marc James G., Olsen Johan P., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York,1989.

[139] Lagroye Jacques, *La vérité dans l'Église catholique. Contestations et restauration d'un régime d'autorité*, Belin, Paris, 2006

[140] Notamment du fait des contradictions qui peuvent les traverser, Briquet Jean-Louis, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, vol. 7, 1994 (n°28), p. 16-26.

institutions du Grand Paris, l'incertitude réside justement sur la distribution du pouvoir - intercommunal - au sein de l'ordre institutionnel local. Qui de la Métropole ou des « Territoires » en est le chef de file ? Laquelle de ces deux organisations représente la *véritable* institution intercommunale ? Le travail des acteurs des « Territoires » et de la Métropole pour établir leur institution, contre leur concurrente, vise à ramener de la certitude dans une répartition incertaine des rôles susceptibles d'être tenus.

Face au caractère plus ou moins exceptionnel de l'incertitude décrit par la sociologie des institutions inspirée de la sociologie des crises politiques, d'autres approches soulignent son caractère plus ordinaire. L'analyse des politiques locales décrit une incertitude inhérente à l'action publique territoriale, du fait de la complexité découlant de la fragmentation institutionnelle et de la multiplicité des acteurs et organisations amenés à y participer[141]. Pour Olivier Borraz, l'incertitude dans l'action publique locale renvoie également à l'inadéquation entre les problèmes publics locaux, les territoires dans lesquels ils s'inscrivent et les institutions qui doivent les traiter[142]. Cette incertitude se retrouve dans la situation concurrentielle qui oppose « Territoires » et Métropole : certains de leurs champs d'intervention se recoupent, et leurs compétences s'enchevêtrent.

La sociologie pragmatique offre une autre entrée pour le terrain travaillé ici : elle part du postulat qu'il y a toujours de l'incertitude dans les rapports sociaux, incertitude articulée à la notion « d'épreuve »[143]. Ainsi, les processus d'intégration ou d'exclusion (sociale, professionnelle, institutionnelle), « loin d'être joués à l'avance, résultent de séries d'épreuves au résultat peut-être partiellement prévisible, mais néanmoins toujours incertains » ; au cours desquelles les performances des acteurs sont l'occasion d'un jugement sur leurs capacité et sur leur normalité[144]. La période transitoire, qui va de 2016 à 2020, peut ainsi être considérée comme une mise à l'épreuve des nouvelles institutions du Grand Paris, du fait de

---

[141] Balme Richard, Faure Alain, « Les politiques locales changent-elles la politique? », Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Science Po, Paris, 1999, p. 15-38

[142] Borraz Olivier, « Pour une sociologie des dynamique de l'action publique locale », *in* Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert (dir.), *Ibid*., p. 77-110.

[143] L'épreuve est caractérisée par « l'indétermination qui pèse sur son issue », et est ainsi un « moment de réversibilité potentielle des rapports de domination », de Blic Damien, Lemieux Cyril, « Le scandale comme épreuve. Éléments de sociologie pragmatique », *Politix*, 2005/3 (n° 71), p. 9-38.

[144] Barthe Yannick, de Blic Damien, Heurtin Jean-Philippe *et al*., « Sociologie pragmatique : mode d'emploi », *Politix*, 2013/3 (n° 103), p. 175-204.

« l'indétermination qui pèse sur son issue »[145]. En tant qu'épreuve elle serait donc un moment de réversibilité potentielle des rapports de domination entre la Métropole et les « Territoires », alors que le cheminement de la loi NOTRe prévoit à l'issue du délai une forme de sujétion des « Territoires » vis-à-vis de la Métropole.

Comment définir ici l'incertitude ? Dans le cas du Grand Paris, les incertitudes sont de plusieurs ordres. Elles sont communes à celles que nous retrouvons habituellement dans le cas des réformes institutionnelles : incertitudes sur les rôles qui incarneront ces nouvelles institutions ; incertitudes sur leurs périmètres bureaucratiques et sur leurs fonctionnalisations ; incertitudes sur leurs places dans l'ordre institutionnel, etc.

Mais l'incertitude réside aussi dans la configuration d'indécision autour du volet institutionnel du Grand Paris. Avant 2016, l'incertitude entoure la forme que prendra une réorganisation des pouvoirs locaux franciliens qui apparait comme inéluctable. Durant la période transitoire, dont la fin temporelle n'est aujourd'hui plus connue, l'incertitude perdure autour de l'issue de « l'épreuve » qui oppose les acteurs des institutions du Grand Paris, en attente d'une nouvelle décision à même de stabiliser le paysage politico-administratif de l'agglomération. Plusieurs « mondes possibles »[146] (qui correspondent ici à des scénarios institutionnels) sont toujours en concurrence. Les acteurs manquent « d'informations sur les évènements futurs »[147] : ils agissent au sein d'un cadre, celui fixé par la loi NOTRe, dont le cheminement qu'il prévoit n'est plus qu'un scénario possible parmi d'autres.

Cette configuration d'indécision apparait comme le fruit d'un « équilibre des forces »[148] entre acteurs investis dans la réforme, où aucune aucune coalition ou alliance ne prend le dessus afin de stabiliser une décision. La réforme intéresse en effet, à des degrés divers et variables dans le temps, aussi bien des acteurs étatiques - la Présidence de la République, Matignon, les ministères de l'Intérieur et des Collectivités territoriales, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale, le Secrétariat d'État chargé du développement de la région capitale, la préfecture d'Île-de-France - ; des députés et sénateurs en particulier franciliens ; des acteurs locaux - maires, élus

---

[145] de Blic Damien, Lemieux Cyril, « Le scandale comme épreuve. Éléments de sociologie pragmatique », *Politix*, 2005/3 (n° 71), p. 13.

[146] Callon Michel, Barthe Yannick, « Décider sans trancher. Négociations et délibérations à l'heure de la démocratie dialogique », *Négociations*, 2005/2 (no 4), p. 115-129.

[147] Thœnig Jean-Claude, « De l'incertitude en gestion territoriale » *Politiques et management public*, vol. 13, 1995/3, p. 1-27.

[148] Elias Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Édition de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1991 (1ère ed. 1981).

régionaux et départementaux, élus intercommunaux - et leurs groupes d'intérêts ; des coalitions d'acteurs économiques tel le Medef Île-de-France, qui défend une simplification du paysage politico-administratif à même de réduire les coûts de la fiscalité professionnelle locale, la Chambre de commerce et d'industrie d'Île-de-France en faveur d'une « métropole-région » ; des institutions et établissements publics - notamment la Cour des comptes qui dénonce le coût du mille-feuille administratif francilien et l'insuffisante mutualisation intercommunale -, etc. Parmi ces acteurs et groupes, aucun arbitre à même de trancher en faveur d'une solution institutionnelle ne parvient à émerger.

Quand des verrous semblent être posés, ils sont sans cesse déverrouillées : lorsque le modèle d'une métropole centralisée et forte est écarté au sein de Paris Métropole, il revient à la faveur du rejet par le Sénat d'un modèle fédératif ; quand est votée au sein de la loi MAPTAM une intercommunalité métropolitaine unique au périmètre resserré, elle est largement revue un an plus tard à la suite du travail de préfiguration réalisé par les élus locaux ; quand après 2017 les départements de petite couronne sont annoncés comme les perdants de la décision tranchée tant attendue, les reports successifs les préservent finalement ; enfin l'opposition entre Métropole et « Territoires » rejoue l'histoire d'une prise de décision toujours impossible, si bien qu'à défaut de décision stabilisée, c'est l'indécision et l'incertitude qui en découle qui se pérennisent.

Aux incertitudes communes des débuts du processus d'institutionnalisation et de l'action publique territoriale, il faut donc rajouter celles découlant de l'absence d'un scénario institutionnel stabilisé dans lequel les acteurs peuvent se projeter. Ces incertitudes supplantent celles communes de la création institutionnelle. Elles influent aussi bien sur les processus d'institutionnalisation de la Métropole et des « Territoires », sur l'action publique intercommunale qui commence à émerger, que sur les relations inter-institutionnelles.

4.2. Comment l'incertitude pèse sur les processus d'institutionnalisation engagés

La Métropole du Grand Paris nous est « *donnée* comme une institution par le droit »[149], au même titre que les « Territoires », quand bien même le droit ne les crédite pas de toute sa force. Si l'on suit une définition normative des institutions politiques, Métropole et « Territoires » sont dotés d'une légitimité légale-rationnelle, fondés à ce titre « à devenir un lieu d'expression et de représentation des intérêts politiques, et à assurer ainsi une fonction de

[149] Nous reprenons l'expression employée par Olivier Nay à propos de la « région comme institution » et la difficulté à analyser le processus d'émergence institutionnelle, *La région, site institutionnel*, *op. cit.*, p. 3.

régulation dans l'organisation globale des échanges politiques ». Les deux catégories d'institutions intercommunales du Grand Paris disposent chacune d'administration, de compétences et d'un personnel politique spécifiques. Mais leurs réalités institutionnelles sont très variables.

Derrière la formalisation juridique, l'analyse sociologique tente d'appréhender l'institution à partir des « combinaisons stables de valeurs, de normes, de comportements, de rôles et de sanctions assurant l'intégration des acteurs dans une structure complexe de relations sociales »[150]. Or durant les années suivant leurs créations, les institutions du Grand Paris sont (très) loin d'être dotées d'une « stabilité certaine »[151]. Car si l'institutionnalisation « naît dans toute situation sociale se prolongeant dans le temps »[152], ne serait-ce que leur extrême jeunesse pourrait suffire à dire qu'elles ne sont pas encore une réalité objective de l'ordre institutionnel local. Mais à cette jeunesse se joint l'instabilité découlant de la configuration à la fois d'indécision et indécidable du Grand Paris.

Les études sur les processus d'institutionnalisation des institutions politiques locales se font habituellement sur un temps plus long que le nôtre : l'étude d'Olivier Nay sur le processus d'institutionnalisation de l'Aquitaine s'échelonne des années 1960-1970, époque de consolidation d'un espace régional, aux années 1990[153] ; la thèse de David Guéranger sur la coopération intercommunale dans le bassin de Chambéry[154] s'étale sur une quarantaine d'années ; de même que celle de Fabien Desage sur la communauté urbaine de Lille[155].

Dans le cas du Grand Paris, ni la Conférence métropolitaine ni Paris Métropole n'ont pu s'imposer durablement dans le paysage politico-administratif et revendiquer avec succès

---

[150] *Ibid*., p. 5.

[151] C'est-à-dire loin d'être « cristallisée dans des rituels, des pratiques et des règles », mais au contraire en train de « s'inventer », Cohen Antonin, Lacroix Bernard, Riutort Philippe, « Sur quelques formes de l'activité politique », *in* Antonin Cohen, Lacroix Bernard, Riutort Philippe (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (XVIIIe-XXe siècle)*, PUF, Paris, 2006, p. 4.

[152] Berger Peter, Luckmann Thomas, *La Construction sociale de la réalité*, Armand Colin, Paris, 2018 (1ère ed. 1966), p. 114.

[153] Processus d'institutionnalisation qu'il observe à travers l'apprentissage nouveaux rôles, l'émergence de structures de jeux propres à l'institution régionale dont les règles sont perçues comme appropriées par les acteurs, et de la constitution de liens d'interdépendance entre la nouvelle institution et l'ordre institutionnel au sein duquel elle s'inscrit, Nay Olivier, *La Région, site institutionnel*, *op. cit*.

[154] Qu'il définit comme « l'ensemble des processus qui font exister l'institution de coopération sur le mode d'un objet extérieur aux individus, soit une « forme particulière de l'objectivation […] qui objective les pratiques et croyances de l'institution, Guéranger, David, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001) : éléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales,* thèse de doctorat en science politique soutenue en 2003, université Grenoble 2, p. 171

[155] Desage Fabien, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale*, *op. cit*.

une fonction de coordination des politiques locales à l'échelle d'une agglomération. Pas plus que les intercommunalités présentes avant 2016, dissoutes ensuite dans la Métropole et pourtant défendues par de nombreux élus locaux. Mêmes les intercommunalités préexistantes qui ont évolué, dans un même périmètre, vers le statut d'Établissement public territorial, ont perdu avec cette transformation plusieurs compétences, et surtout la pérennité de leurs ressources fiscales. Enfin, une suppression de la Métropole du Grand Paris fait, cinq ans après sa création, toujours partie du champ des possibles de la réforme institutionnelle. C'est à dire que si l'institutionnalisation est « inséparable » de l'objectivation - en tant que « processus permanent qui tend à faire passer des règles, des savoirs, des dispositifs, des régularités, et des rôles (…) pour nécessaires et fonctionnels »[156] - les institutions actuelles du Grand Paris sont encore trop contestées et menacées dans leur forme actuelle, et leurs fonctions trop incertaines et indéfinies, pour pouvoir prétendre aujourd'hui à la qualité de réalité objective. Elles ne sont ainsi pas reconnues, dans le sens où elles ne sont pas considérées comme une « pièce maîtresse dans l'ordre institutionnel »[157]. Plus encore, l'une des principales dimensions de la « métamorphose » qu'est le moment de la naissance d'une institution se trouve communément dans « l'abandon ou la répudiation de toutes les réalités alternatives »[158]. Dans le cas qui nous intéresse, il n'y a pas trace d'abandon des « réalités alternatives », en ce qu'elles demeurent des futurs possibles portés par différentes coalitions d'acteurs, et ce en dépit de la *décision*.

Un des enjeux de cette thèse est ainsi d'interroger « l'état naissant » des nouvelles institutions à l'aune de la promotion, par les acteurs investis au sein desdites institutions, d'une « autre forme d'institutionnalisation » par rapport à celle qui découlerait du futur - instable - que dessine la loi NOTRe. Les résistances à l'institutionnalisation se jouent ainsi à deux niveaux : de façon classique, telle que décrite par Choukri Hmed et Sylvain Laurens[159], au sein même des institutions, du fait des vues et intérêts discordants des acteurs qui les colonisent ; et entre institutions dont leurs défenseurs respectifs travaillent à renforcer la place de leur organisation au détriment de celle(s) avec les-laquelle(s) ils jugent être en concurrence. Un exemple pour illustrer ce second type de résistances : la mobilisation des exécutifs des « Territoires » pour empêcher la Métropole du Grand Paris de valider avant

---

[156] Jacques Lagroye, Michel Offerlé, « Pour une sociologie des institutions », *in* Lagroye Jacques, Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 13.

[157] Lagroye Jacques, « Le conflit de l'automne 1962. Dispersons et convergences dans la formalisation du rôle », *in* Lacroix Bernard, Lagroye Jacques (dir.), *Le Président de la République*, *op. cit.*, p. 192-193.

[158] Berger Peter, Luckmann Thomas, *La Construction sociale de la réalité*, *op. cit.*, p. 253.

[159] Hmed Choukri, Laurens Sylvain, « Les résistances à l'institutionnalisation », *in* Lagroye Jacques, Offerlé Michel (dir.), *op. cit.*, p. 131-148.

2020 ses deux principaux documents de planification et de programmation en matière d'aménagement et de logement. Leurs adoptions rapides étaient un objectif du président de la Métropole Patrick Ollier afin de rendre son institution « irréversible »[160]. Mais les directions générales et présidences des « Territoires » réussissent tout au long de l'année 2019 à empêcher l'approbation de deux documents susceptibles de consacrer le rééchelonnage métropolitain de l'action publique locale.

L'incertitude institutionnelle *travaille* ainsi les processus d'institutionnalisation, à la fois dans le fonctionnement interne des institutions et dans les rapports qu'elles entretiennent entre elles lorsqu'elles sont placées en situation de concurrence. C'est cette deuxième dimension que nous étudierons principalement dans la thèse, à travers une hypothèse : l'incertitude n'est pas qu'une contrainte à l'inscription de l'organisation dans le paysage politico-administratif ; elle offre aux acteurs la possibilité de redéfinir leur place et celle de leur organisation par rapport à la distribution des pouvoirs locaux que tentait de dessiner de la loi NOTRe.

4.3. Des institutions en lutte pour rendre la configuration décidable

Ce qui fonde, en particulier après 2016, le caractère indécidable de la réforme du Grand Paris est qu'elle met aux prises des organisations, des coalitions, dans des luttes que personne ne parvient - tout du moins jusqu'à aujourd'hui - à gagner.

L'organisation des pouvoirs en Île-de-France ne cesse d'être mise en problème pendant les vingt années que nous étudions, cependant, le cadrage du problème change à la faveur de la création des nouvelles institutions issues de la loi NOTRe et des élections présidentielles de 2017. Une fois les « Territoires » et la Métropole créés, il n'est plus question aussi bien pour les acteurs étatiques que les acteurs locaux de créer une nouvelle institution de coordination à l'échelle de la métropole parisienne, mais désormais d'en supprimer une ou plusieurs.

Les différents scénarios institutionnels, aussi bien ceux portés par les différentes coalitions d'acteurs locaux que ceux qui se font concurrence aux sommets de l'État, portent tous après 2016 le principe de suppression ou *a minima* d'effacement de certaine(s) catégorie(s) de collectivité(s) : les défenseurs du renforcement de la Région portent la

[160] « La Métropole du Grand Paris est 'irréversible' défend Patrick Ollier, à l'occasion des vœux », *Aef info*, 24 janvier 2019.

suppression de la Métropole ; les pro-Métropole l'effacement progressif des « Territoires » voire la fin des départements de petite couronne ; le lobby départemental s'oppose à tout renforcement d'une Métropole qu'il renvoie à son inutilité ; les exécutifs des « Territoires », regroupés au sein d'une nouvelle alliance, réclament la suppression de la Métropole en tant qu'intercommunalité, à laquelle se substituerait un modèle fédératif. Au niveau étatique également, les scénarios qui sont alors discutés et qui fuitent dans la presse à intervalles réguliers portent chacun et tour à tour la suppression ou la fusion des départements, l'effacement de la Métropole ou celui des « Territoires ». Du problème de l'ingouvernabilité de la Métropole faute de « pilote »[161], l'on passe au problème du millefeuille administratif francilien et du caractère illisible de l'organisation des pouvoirs locaux issue de la loi NOTRe.

Nous partons du postulat que les luttes d'institutions[162] qui opposent la Métropole et les « Territoires » durant toute la période transitoire - les départements sont annoncés comme temporairement préservés à partir de 2018 - sont d'une nature particulière. De prime abord, elles peuvent sembler communes aux luttes qui structurent l'élaboration des réformes intercommunales, avec des acteurs qui cherchent à « renforcer leur position dans l'espace politique »[163]. L'on a cependant affaire à des institutions déjà créées par le droit, constamment mises en balance dans la configuration d'indécision du Grand Paris, et qui, surtout, luttent pour de mêmes « chances »[164] : le monopole de la fiscalité professionnelle communément prélevée par les intercommunalités, et plus largement pour s'établir et être reconnus comme la seule intercommunalité du Grand Paris. Au sein du reste du territoire national, le prélèvement de la fiscalité professionnelle sur un territoire donné n'est le fait que d'une institution politique, tandis qu'aucune autre commune française que les 130 qui composent le Grand Paris institutionnel ne sont membres de deux EPCI à fiscalité propre. La période transitoire crée ainsi un « système à chances fermées » qui semble rendre le conflit entre « Territoires » et Métropole inévitable : il n'y a pas assez de chances (intercommunales) pour satisfaire les besoins et les revendications des deux parties aux prises, contraintes à lutter pour la conquête

---

[161] Le Lidec Patrick, « L'émergence contrariée d'un gouvernement métropolitain dans le Grand Paris » *in* Le Galès, Patrick (dir.), *Gouverner la métropole parisienne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020, p. 175-201.

[162] Les luttes d'institutions sont définies par Daniel Gaxie comme des luttes entre des acteurs qui cherchent à « préserver ou à étendre les possibilités d'intervention de l'institution qu'ils représentent dans les domaines qu'ils considèrent comme pertinents, à contrôler la distribution des crédits, à augmenter ses ressources fiscales ou financières ou sa part de subventions, à sauvegarder leur marge de manœuvre, ou à écarter les réglementations qui pourraient les réduire », Gaxie Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 11-12.

[163] Le Saout Rémy, *Intercommunalité, démocratie et pouvoir politique. Pour une analyse sociologique des enjeux contenus dans les dynamiques intercommunales*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université de Nantes en 1996, p. 9-10.

[164] Elias, Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Calmann-Lévy, Paris, 1975 (1ère ed. 1969).

de ces chances[165]. Métropole et « Territoires » se retrouvent ainsi, pour reprendre l'expression de Norbert Élias, dans une « situation concurrentielle » où « l'existence sociale actuelle de chacun des intéressés » est en jeu. Chaque partie prenante de ces luttes est placée devant une alternative simple : « soit être vaincue - en participant ou non au combat - ou bien elle peut prendre de vitesse ses rivales et les 'abattre' »[166].

Ce sont ainsi un même territoire bureaucratique et de mêmes ressources que se disputent les deux organisations. En cas de défaite, les coûts possibles sont élevés pour leurs acteurs, en particulier leurs cadres administratifs : la perte d'un poste, le risque de se retrouver sous la dépendance de nouveaux acteurs, etc. Pour les acteurs politiques également, qui avaient bénéficié de la constitution de la Métropole et des « Territoires » afin d'accéder à de nouvelles positions au sein du jeu politique local, des formes de *leadership* territorial sont en jeu[167]. Mais ce jeu concurrentiel ne peut être tranché directement par les agents qui s'y investissent pleinement : il doit être réglé en dernier ressort par l'intervention du législateur, qui lui-même ne peut décider en faveur d'un scénario, et donc d'un vainqueur, sans l'appui d'une coalition stable et dominante, jusqu'à maintenant introuvable.

Pour tenter de s'imposer dans une situation concurrentielle et qu'ils ne peuvent trancher directement, les acteurs aux prises agissent pour ramener de la certitude dans leurs positions et leur organisation. Je veux montrer qu'ils travaillent à rendre la configuration davantage *décidable*, et décidable en leur faveur : en tentant de constituer de nouvelles coalitions ; en essayant d'instaurer une « situation de verrouillage »[168] autour de leur institution via de nouvelles montées en compétence, l'élaboration de nouvelles normes et perscriptions afin de consacrer un réechelonnage de l'action publique locale à l'échelle de leur périmètre. En somme, l'on cherche à rendre toute suppression ou remise en cause de son organisation plus coûteuse.

En définitive, dans la situation concurrentielle qui les oppose, les défenseurs respectifs des « Territoires » et de la Métropole œuvrent pour tenter de stabiliser leur institution. Stabilisation qui ne peut être consacrée que par une nouvelle évolution législative, qui cette

---

[165] *Ibid.*, p. 28-29.

[166] *Ibid.*, p. 87.

[167] Smith Andy, Sorberts Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, PUR, Rennes, 2002.

[168] Yannick Barthe définit les « situations de *lock-in*, de verrouillage » comme des investissements « si lourds qu'on ne pourra pas revenir dessus », Jobard Fabien. « Le politique et l'incertain. Entretien avec Yannick Barthe », *Vacarme*, 2007/3 (n°40), p. 38-41.

fois, trancherait. Norbert Élias rappelle qu'un équilibre fondé sur la compétition pour de mêmes chances ne peut durer dans le temps, il « porte en lui le germe de son dépassement »[169] : la situation concurrentielle n'aurait donc pas vocation à s'éterniser, d'autant plus que son règlement définitif est régulièrement promis et annoncé. Pourtant c'est l'équilibre qui perdure et l'indécision qui semble se stabiliser.

5. Enquêter sur une réforme toujours en train de se (re)faire. Présentation du terrain et plan

5.1. Présentation des matériaux

Ce travail s'appuie sur une série de matériaux divers, que j'ai collectés entre le premier semestre de l'année 2015 et 2021 en plusieurs séquences.

Les matériaux recueillis durant l'année 2015 l'ont été initialement dans le cadre de mon travail de Master 2, qui portait sur la mise en œuvre des objectifs de construction de logements sociaux issus de la loi SRU au sein de la communauté d'agglomération de la Vallée de la Marne, dissoute le 31 décembre 2015. Il s'agit d'entretiens (n=11) avec des acteurs politiques, administratifs et associatifs (engagés sur la question du logement social) des communes du Perreux-sur-Marne et de Nogent-sur-Marne. S'ajoutaient le suivi de la presse locale (en particulier le média en ligne *94citoyens*), l'étude des documents de programmation en matière d'urbanisme (Plans locaux d'urbanisme) et d'habitat (Plans locaux de l'habitat), l'analyse de leur production communicationnelle municipale (magazines municipaux), ainsi que les données les concernant issus du Répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux (RPLS) et de l'Insee. J'avais également assisté à deux conseils intercommunaux de la communauté. Certains des entretiens réalisés dans le cadre du Master 2 sont réemployés au sein de sections de ma thèse, de même que des documents de programmation et de communication municipaux.

Une deuxième série de matériaux a été recueillie durant l'année 2016 et la première moitié de l'année 2017. Ceux-ci sont plus spécifiquement relatifs à la politique de développement du logement social. Plusieurs entretiens (n=19) avaient été réalisés avec des acteurs qui ont été ou sont investis tant dans l'élaboration que le suivi des dispositifs et

[169] Elias Norbert, *La dynamique de l'Occident*, *op. cit.*, p. 301.

instruments contraignant les pouvoirs locaux à développer le parc social. Au sein de cet échantillon d'entretiens, on retrouve des acteurs associatifs[170], politiques[171], des membres de la Direction de l'habitat, et de l'urbanisme et des paysages (DHUP), ainsi que des personnes passées par les cabinets du ministère du Logement. Ces entretiens ne sont pas directement mobilisés, mais m'ont néanmoins été utiles afin de mieux appréhender la question de l'évolution des politiques de l'habitat et de son articulation avec le développement de l'intercommunalité. À ces entretiens s'ajoutaient d'autres matériaux qui dans l'essentiel ne sont pas mobilisés au sein de ce travail : notamment le suivi des débats parlementaires des projets de lois qui ont entre 1991 et 2016 institués l'instrument du quota de logement social ; les circulaires émanant du ministère du Logement entre 2000 et 2016 ou encore l'étude des « constats de carence » adressés par les préfets aux maires de communes déficitaires en logements sociaux en petite couronne parisienne entre 2000 et 2016[172].

C'est sur une troisième série de matériaux, collectés entre 2018 et le début d'année 2021, que s'appuie l'essentiel de ma recherche.

Récapitulatif des entretiens

Tout d'abord des entretiens (n=81) réalisés avec des acteurs de diverses institutions ou organisations prises dans la réforme du Grand Paris. Les personnes interviewées sont reliées entre elles par un terrain commun[173] : des positions équivalentes au sein d'institutions proches, une activité qui touche à certaines politiques locales sur lesquelles j'ai placé la focale (le logement, l'aménagement, l'urbanisme). Nombre de mes enquêtés se connaissent, se sont croisés, ont travaillé ensemble, se sont succédés à une même position, à un même poste. Les liens d'interconnaissance qui les unissent m'ont été particulièrement utiles afin « d'expliciter

[170] Des cadres de la Fondation Abbé Pierre, d'ATD Quart Monde et de la Fédération des Acteurs de la Solidarité.

[171] Notamment le rapporteur de la Loi d'orientation sur le logement de 1991 et ancien maire de Trappes, Guy Malandain, l'ancien député socialiste et rapporteur pour l'Assemblée Nationale de la loi SRU Patrick Rimbert, et le délégué interministériel à la mixité dans l'habitat entre 2015 et 2017, Thierry Repentin.

[172] Une « carence » peut-être prononcée par le préfet envers une commune qui comprend moins que le quota de logements sociaux obligatoires et qui ne respecte pas ses objectifs pluriannuels de rattrapage. Au sein de la « carence », le préfet peut décider du transfert (temporaire) du droit de préemption urbain de la commune aux services de l'Etat, et peut majorer - puis jusqu'à cinq fois plus - le prélèvement annuel SRU de la commune carencée.

[173] Afin d'éviter au maximum de tomber dans le « quantitatif honteux » critiqué par Jean-Claude Passeron, *Le Raisonnement sociologique. L'Espace non-popperien du raisonnement naturel*, Nathan, Paris, 1991.

des divergences, voire des conflits entre acteurs à l'occasion de décisions »[174], notamment dans les rapports entre Établissements Publics Territoriaux et Métropole du Grand Paris.

Des personnes passées par les « Territoires » représentent une partie importante de cet échantillon. Je me suis principalement centré sur les directions générales et les directions générales adjointes, ainsi que certains services touchant à des secteurs d'action publique parmi les plus potentiellement politisés (en particulier l'habitat et l'urbanisme). Ces agents sont dans la grande majorité des cas fonctionnaires territoriaux, soit attachés territoriaux, soit administrateurs territoriaux. En dehors des directions générales, les enquêtés membres d'un « Territoire » ont des statuts divers, du stagiaire ayant travaillé plusieurs mois auprès d'une direction générale, au chef de service. Lorsque *j'entrais* au sein d'une administration territoriale - c'est-à-dire lorsque j'y réalisais mon premier entretien - je cherchais souvent à ne pas commencer directement par la ou le directeur général, afin de monter progressivement dans la hiérarchie. Il était cependant fréquent que l'on réponde à mes demandes en me renvoyant soit vers une personne à la tête d'une direction générale adjointe, soit vers la ou le directeur général du « Territoire ».

Du fait du nombre important d'Établissements Publics Territoriaux (onze hors Paris), tous n'ont pas été également traités, d'autant plus leurs administrations sont très inégalement accessibles. Pour certaines, les organigrammes nominatifs sont disponibles sur leur site internet. Pour d'autres, leur absence, voir dans le cas d'un « Territoire » (Boucle Nord de Seine, au nord-est des Hauts-de-Seine) l'absence de site internet jusqu'à une date récente compliquait davantage la tâche. Certains « Territoires » étaient ainsi plus ouverts que d'autres, c'est en particulier le cas de Plaine Commune et d'Est Ensemble en Seine-Saint-Denis, ainsi que Grand Orly Seine Bièvre et Grand Paris Sud Est Avenir dans le Val-de-Marne. J'ai fait face à de nombreuses absences de réponse de la part d'agents des « Territoires » des Hauts-de-Seine et de ceux qui étaient parmi les moins structurés. Pour effectuer ma recherche, je me suis particulièrement servi du réseau social *LinkedIn* afin de trouver des contacts, notamment lorsque les organigrammes nominatifs étaient absents. Cet outil m'a été utile, en ce que les *curriculum vitae* des enquêtés y étaient souvent très complets, et me permettaient ainsi de restituer leurs trajectoires. J'en ai tiré le constat que beaucoup des cadres territoriaux sont passés par plusieurs institutions communales, territoriales, métropolitaine, ou organisations investies dans le Grand Paris versant institutionnel. Quelques enquêtés ont ainsi connu la

[174] Castel Patrick, Chessel Marie-Emmanuelle, « La décision toujours en question », *Entreprises et histoire*, 2019/4 (n° 97), p. 7-22.

direction générale d'une intercommunalité de petite couronne, la « mission de préfiguration » de la Métropole du Grand Paris mise en place entre 2014 et 2016, puis la direction d'un Établissement Public Territorial ou de la Métropole du Grand Paris. Avoir ces informations à disposition en amont des entretiens m'a permis à la fois de mieux justifier mes demandes d'interview et dans certains cas de réaliser des entretiens chronologiques de plus de deux heures fournis en informations et en ressentis.

Les sujets abordés par les enquêtés étaient parfois sensibles, alors que, progressivement au long de mon enquête, les relations entretenues entre les directions générales des « Territoires » et de la Métropole devenaient de plus en plus conflictuelles[175]. Certains directeurs généraux me racontaient les stratégies qu'ils étaient en train de fomenter, durant la période même où se déroulait l'entretien, contre la Métropole, ou, en termes parfois crus, les dernières rencontres qu'ils avaient eu avec leurs homologues de l'institution concurrente. Pour préparer ces entretiens, je suivais l'actualité à la fois des affaires métropolitaines, territoriales, et de leurs communes membres. Le cadre de l'entretien était semi-directif : je demandais aux enquêtés de me raconter leur parcours, de me décrire les évolutions de leurs missions, avec toujours une partie importante de l'entretien focalisée sur les relations inter-institutionnelles.

Plusieurs entretiens ont également été réalisés auprès d'acteurs de la Métropole du Grand Paris, dont l'accès a été plus difficile. J'ai pu m'entretenir auprès de deux directions de service, une directrice générale adjointe, un chargé de mission auprès du directeur général, le cabinet du Président de la Métropole du Grand Paris, ainsi que trois chargés de mission et un collaborateur de groupe politique. Ce nombre d'entretien est en dessous de mes attentes, et j'ai du faire face à beaucoup d'absences de réponse, parfois d'entretiens annulés au dernier moment sans qu'il n'y soit donné suite. J'ai appris au cours de l'enquête, auprès d'une enquêtée démissionnaire, que des consignes avaient été passées dans le courant de l'année 2018 pour refuser toute demande d'entretien qui n'aurait pas été validée en amont par le directeur général de la Métropole. Cette information me semble crédible, et coïncide à une période durant laquelle il m'a été impossible de rencontrer des chargés de mission, et où certains qui m'avaient invité à les revoir par la suite ont cessé de me répondre. Autre curiosité, le dernier entretien réalisé à ce jour avec une personne issue de la Métropole, au sein du cabinet de son Président Patrick Ollier, a été sollicité par le cabinet lui-même, alors que je tentais une nouvelle fois de joindre un directeur de service.

---

[175] Le terrain sur lequel j'ai mené mon enquête est à ce titre caractéristique des « espaces concurrentiels » décrits par Nicolas Bué, bien qu'il ne soit ici pas question de concurrence partisane, « Gérer les relations d'enquête en terrains imbriqués. Risque d'enclicage et distances aux enquêtés dans une recherche sur une coalition partisane locale », *Revue internationale de politique comparée*, vol 17, 2010/4, p. 77-91.

Mes entretiens ne se limitent cependant pas aux acteurs passés par les administrations territoriales et métropolitaine. Quelques entretiens ont été réalisés avec des chargés de mission ou directeurs des administrations départementales et régionale, dont l'activité est tournée vers les relations inter-institutionnelles. J'ai également été reçu au cabinet de Christian Favier, le président du Val-de-Marne, à la fin de l'année 2019. Plusieurs entretiens ont également été conduits avec des agents ou anciens agents de la Mairie de Paris, investis dans la mise en place de la Conférence métropolitaine puis dans le suivi de l'activité du syndicat Paris Métropole. Ce dernier a constitué une part importante de mon enquête, et j'ai pu rencontrer plusieurs cadres du syndicat, de même que d'anciens agents ayant participé aux travaux de la Mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris.

Je me suis en outre tourné vers des agents de l'État, travaillant au sein des services déconcentrés des préfectures départementales et régionale, ou au niveau central. Dans le premier cas, il s'agissait d'abord d'agents de la Direction régionale et interdépartementale de l'hégébergement et du logement (DRIHL) et de la Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA), afin de les interroger sur leur travail de suivi des montées en compétence des institutions intercommunales franciliennes en matière de politique de la ville, de logement d'aménagement et d'urbanisme. S'y ajoute un ancien préfet d'Île-de-France, Daniel Canépa, qui a exercé entre 2008 et 2012 au moment des travaux autour de la loi du Grand Paris. Concernant l'échelon central, j'ai rencontré plusieurs personnes passées par les cabinets ministériels de Christian Blanc, ancien secrétaire d'État chargé du Développement de la région-capitale, de Jean-Marc Ayrault et Manuel Valls, lorsqu'ils étaient tour à tour Premier ministre, et de Marylise Lebranchu, ministre de la Décentralisation, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État entre 2012 et 2016. À cet ensemble s'ajoutent d'autres entretiens épars : avec le collaborateur parlementaire du rapporteur des projets de loi MAPTAM et NOTRe, des cadres d'agences d'urbanisme, quelques cadres communaux dont l'activité était fléchée vers la question des relations inter-institutionnelles, et des agents de l'ancienne Association des collectivités territoriales de l'Est Parisien (ACTEP), organisation d'élus importante dans l'histoire du Grand Paris.

Je précise que l'essentiel de ces entretiens s'est déroulé en présence de l'enquêté, sur son lieu de travail, à l'exception de quelques uns postérieurs à mars 2020, en raison de la situation sanitaire. Cette dernière a contraint à plusieurs annulations d'entretiens, qui n'ont pu se tenir au téléphone ou en visioconférence faute de réponse à mes relances.

Les demandes de restitution des entretiens ont été nombreuses de la part des enquêtés. S'il s'agissait le plus souvent de me demander de porter mon travail à leur connaissance une

fois arrivé à son terme, il m'était demandé dans plusieurs cas de leur communiquer la retranscription[176] afin d'avoir un droit de regard sur les citations que j'étais susceptible de mobiliser. Il m'a été dans quelques cas demandé soit de ne pas mobiliser l'entretien dans mon travail, soit de changer certaines des phrases et des termes employés, en vue d'en euphémiser le propos. Ces demandes de restitution et plus encore de modifications ne sont pas l'objet d'enquêtés au profil similaire : elles vont d'un haut-fonctionnaire passé par les cabinets ministériels à un chargé de mission stagiaire au sein d'un « Territoire ». J'ai accédé aux demandes émanant d'agents dans une situation professionnelle, pour le dire rapidement, précaire. Les entretiens sont anonymisés, mais on remarquera à la lecture des restitutions d'extraits d'entretiens que *certains le sont plus que d'autres* : si les noms n'apparaissent pas - sauf quand ils sont mis en parallèle des organigrammes nominatifs -, certains enquêtés sont identifiables, ne serait-ce parce que nombre d'entre eux, parmi ceux qui ont les positions les plus élevées, sont passés par plusieurs des institutions et organisations objet de mon enquête, et que leur parcours individuel est alors interrogé.

Mon travail sur entretien a plusieurs limites. Comme le rappelle Cyril Lemieux à partir de la lecture de Michaël Pollak, la situation d'interview peut tendre « à susciter chez les personnes, du seul fait de leur compétence à identifier les situations où elles se trouvent, des effets d'auto-censure, effets qui seront d'autant plus élevés que les situations sur lesquelles il leur sera demandé de rapporter, se caractériseront par des exigences pragmatiques contradictoires avec celles d'une situation publique »[177]. Ces formes d'autocensure sont identifiables lors de certains entretiens, comme chez ce directeur général qui élude le conflit politique qu'a connu son « Territoire » et a conduit à sa démission. À l'inverse, dans d'autres cas, la liberté de ton est bien présente, comme chez deux agents de direction générale de « Territoire » qui dénigrent violemment leurs homologues de la Métropole, ou chez une ancienne cadre de la Métropole qui décrit le *triumvirat* de l'exécutif métropolitain - président, directeur de cabinet, directeur général - comme des profiteurs au train de vie dispendieux, et autoritaires vis-à-vis de l'administration qu'ils dirigent. Ces façons de s'exprimer dépendent de variables situationnelles que nous identifions à deux niveaux : celle qui a trait aux position

---

[176] Pour une discussion des enjeux liés à la restitution du travail du sociologue auprès de ses enquêtés, Naudier Delphine, « La restitution aux enquêté-e-s : entre déontologie et bricolages professionnels », *in* Laurens Sylvain, Neyrat Frédéric (dir.), *Enquêter : de quel droit ? Menaces sur l'enquête en sciences sociales*, Éditions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2010, p. 79-104.

[177] Lemieux Cyril, « De la théorie de l'habitus à la sociologie des épreuves : relire L'expérience concentrationnaire », *in* Israël Liora, Voldman Danièle (dir.), *Michaël Pollak. De l'identité blessée à une sociologie des possibles*, Éditions Complexe, Paris, 2008, p. 179-205.

et trajectoire professionnelles des personnes ; celle qui a trait à la situation de leur institution dans la réforme au moment de l'entretien.

Autre limite, qui tient cette fois à l'échantillon et à deux absences potentiellement importantes : on remarque dans ce récapitulatif qu'il n'y a pas ou très peu d'acteurs politiques élus. Initialement, je me suis tourné vers des acteurs administratifs afin de commencer à me renseigner sur la mise en place des nouvelles administrations. Progressivement, et notamment du fait du discours très politique des enquêtés des directions générales, aller à la rencontre des élus m'a paru de moins en moins indispensable, d'autant plus que leur parole était présente aussi bien dans la presse spécialisée qu'au sein des arènes publiques où ils sont amenés à s'exprimer. Comme le soulignent Didier Demazière et Patrick Le Lidec, la légitimité électorale « ne suffit pas, par elle-même, à assurer leur prééminence effective »[178]. Ce constat rejoint celui de Max Weber quant à l'influence des acteurs politiques, qui ne peut être permise que par un « travail acharné et constant »[179] ; travail qu'ils ne sont pas toujours disposés à faire, qui plus est au sein d'institutions intercommunales au sein desquelles ils sont très inégalement investis. Ensuite, le caractère au moins tout autant politique que technique du travail des cadres des collectivités a de longue date été souligné par la recherche en science politique[180]. Le recrutement des cadres, en particulier des directions générales intercommunales, est politisé[181] ; les agents administratifs régulièrement amenés à anticiper les demandes émanant du personnel politique ou à endosser la responsabilité des décisions dans la conception et la mise en œuvre des politiques publiques[182].

Dans le cas de mon enquête, il apparaissait surtout au fil des entretiens, en particulier auprès des directions générales des « Territoires », que l'implication des hauts-fonctionnaires territoriaux dans les luttes d'institutions avec la Métropole était tout aussi forte, voire davantage, que celle des acteurs politiques élus. Alors que ces derniers ont tous un mandat

---

[178] Demazière Didier, Le Lidec Patrick, « Analyser le travail politique », *in* Demazière Didier, Le Lidec Patrick (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, PUR, Rennes, 2014, p. 11-33.

[179] Weber Max, *Œuvres politiques (1895-1919)*, Albin Michel, Paris, 2004, cité par Demazière Didier, Le Lidec Patrick, « Analyser le travail politique », *op. cit.*

[180] Roubieu Olivier, *Des cadres gouvernants : les hauts fonctionnaires des collectivités locales*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne en 1999 ; Thœnig Jean-Claude, Burlen Katherine, « Les secrétaires généraux des villes » *Politiques et management public*, vol. 16, 1998/1, p. 141-172.

[181] Bachelet Frank, « Les hauts fonctionnaires intercommunaux : sociologie et politique », *in* Bachelet Frank, Ménerault Philippe, Paris Didier (dir.), *Action publique et projet métropolitain*, L'Harmattan, Paris, 2006 p. 127-137.

[182] Bongrand Philippe, Gervais Julie, Payre Renaud, « Introduction. Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique » », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, 2012/4, p. 7-20.

communal qui leur offre davantage d'autonomie politique et de marges de manœuvre que le mandat intercommunal (voir le double mandat intercommunal), les hauts-fonctionnaires intercommunaux apparaissent beaucoup plus dépendants personnellement du devenir de leur institution, en faveur duquel ils s'investissent pleinement. Ce travail vise ainsi à montrer, en creux, l'investissement décisif des cadres administratifs territoriaux dans la « politisation transformationnelle » et la « polarisation » des espaces intercommunaux[183]. La « politisation transformationnelle » est définie par Gilles Pinson comme l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de territoire, et la « polarisation » comme l'investissement dans la conduite des luttes d'institutions et dans la production d'un discours politico-institutionnel conflictuel.

Enfin quid des acteurs économiques? Leur rôle a été mis en avant dans la construction institutionnelle de la Métropole marseillaise. Non pas qu'ils l'aient déterminée : l'État s'est appuyé sur certains représentants patronaux pour tenter de contourner des élus locaux majoritairement, à l'exception du maire de Marseille, opposés à la constitution d'une grande intercommunalité intégrant Aix-en-Provence[184].

Dans le cas du Grand Paris, je n'ai pas observé d'appuis similaires. Tout d'abord, parce que le patronat est désuni sur la question institutionnelle : la Chambre de commerce et d'Industrie d'Île-de-France, dont les agents n'ont pas répondu favorablement à mes demandes d'entretien, est sur une position régionaliste d'une gouvernance métropolitaine à l'échelle de l'Île-de-France. Le Medef d'Île-de-France est quant à lui en faveur de la fusion des départements de petite couronne et d'une collectivité du Grand Paris réduite mais fortement intégrée, afin de contourner les particularismes communaux. Un entretien a cependant pu être réalisé à la direction générale du Medef Paris, et je me suis appuyé sur les articles ou communiqués de presse qui relayaient les positions patronales. Si les acteurs économiques ne sont pas totalement absents de mon récit, ils auraient pu y être davantage intégrés ; en ce qu'ils peuvent être sollicités par les acteurs politiques pour constituer des coalitions autour de scénarios institutionnels. Leur influence pourra être l'objet d'un autre travail.

Archives, débats parlementaires, assemblées locales et productions des institutions

---

[183] Gilles Pinson, « Politiser et dépolitiser la métropole : dimensions et modes de politisation de l'intercommunalité bordelaise », *Métropoles* [En ligne], 25 | 2019, mis en ligne le 07 janvier 2020, url : http://journals.openedition.org/metropoles/7118 consulté le 20 janvier 2021..

[184] Parnet Christophe, « Entrepreneurs de métropole. La mobilisation des représentants patronaux pour la métropole marseillaise (2004-2017) », *Gouvernement et action publique*, vol. 9, 2020/1, p. 87-114.

Aux côtés des entretiens, d'autres types de matériaux sont mobilisés au sein de cette thèse. Tout d'abord des archives des directions générales des institutions départementales du Val-de-Marne et des Hauts-de-Seine, sur des périodes allant de 2007 à 2014, soit de la mise à l'agenda gouvernemental du Grand Paris aux documents les plus récents auxquels je pouvais avoir accès. Elles donnent à voir le travail de veille effectué au sein des départements sur les réformes institutionnelles et les appréciations qui sont faites des réformes. Elles m'ont permis de recueillir des informations sur les relations nouées avec les communes, ou encore l'investissement des exécutifs départementaux dans le syndicat Paris Métropole puis dans la mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris. J'ai également eu accès aux archives du syndicat Paris Métropole à la suite d'un entretien, et ainsi à de nombreux comptes rendus internes, aux documents préparés par son administration à destination des élus, aux amendements écrits à l'occasion de l'étude parlementaire des projets de loi MAPTAM et NOTRe, ou encore aux comptes rendus des réunions entre élus locaux investis dans le syndicat avec les acteurs étatiques. J'ai également mobilisé les comptes rendus des réunions d'élus réalisés par l'administration de la mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris. Enfin, j'ai eu accès à certains documents d'archives de l'Association des collectivités territoriales de l'Est parisien.

Les travaux parlementaires autour des projets de loi MAPTAM et NOTRe ont été particulièrement mobilisés au sein de deux chapitres. J'ai également assisté à plusieurs conseils métropolitains - qui se tenaient en moyenne tous les trois mois - ou conseils territoriaux, en particulier au sein du « Territoire » Paris Est Marne & Bois[185] dans le Val-de-Marne. J'ai assisté à plusieurs conférences sur le Grand Paris, ou réunions publiques dites de « concertation » ; comme celles organisées par la Métropole sur son Schéma de cohérence territoriale métropolitain, par Paris Est Marne & Bois à l'occasion de ses « assises » en 2019, ou par Paris Métropole à l'occasion de ses dix ans d'anniversaire cette même année.

Enfin, une grande partie de mon travail d'enquête a reposé sur la documentation produite par Paris Métropole, la mission de préfiguration de la Métropole, les « Territoires », la Métropole, et certaines communes. Aussi bien leurs outils de communication (magazines municipal, intercommunal, brochures, etc.) que leurs documents de programmation sont étudiés au sein de la thèse. Ces matériaux s'ajoutent à un suivi quotidien de l'actualité métropolitaine au sein des médias généralistes et spécialisés.

[185] Celui qui regroupe Nogent-sur-Marne et Le Perreux-sur-Marne, dans la suite de mon mémoire de recherche.

5.2 Du développement de l'intercommunalité à la fin (initiale) de la période transitoire : une étude de 2000 à 2020

À la question « où s'arrêter » posée par Howard Becker[186], la fin de la « période transitoire » des institutions du Grand Paris initialement prévue par la loi NOTRe m'a semblé être une borne chronologique pertinente. D'autant plus qu'elle coïncidait avec les élections municipales et intercommunales de 2020, au terme desquelles les exécutifs des « Territoires » et de la Métropole ont été renouvelés. Finalement, point de décision gouvernementale venant fixer un cadre institutionnel pérenne au Grand Paris pour l'année 2021, celle-ci ayant été (à nouveau) reportée à l'après 2022. Ce sont ainsi les six premières années des nouvelles institutions métropolitaines qui sont étudiées, sans certitude sur leur devenir dans les prochaines années. Quant aux débuts de l'enquête, ils remontent à la mise en œuvre de la loi Chevènement sur l'intercommunalité, à partir de 2000. Le paysage politico-administratif commence alors à se mettre en mouvement : plusieurs communautés d'agglomération sont créées, comme la communauté d'agglomération de la Vallée de la Marne, Plaine Commune, ou encore la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre à l'ouest du Val-de-Marne. L'Association des collectivités territoriales de l'Est parisien est également constituée à cette période.

Les trois premiers chapitres suivent une logique chronologique, jusqu'à la fin de l'année 2015 à la veille de la création des institutions du Grand Paris. Le premier chapitre, qui s'étale sur la période la plus longue, s'arrête en 2010, une fois la loi sur le Grand Paris promulguée, et la question institutionnelle laissée par l'État aux acteurs politiques locaux investis au sein du syndicat Paris Métropole. Le second chapitre s'attarde plus particulièrement sur l'histoire du syndicat jusqu'au passage au Parlement du projet de loi MAPTAM courant 2013, premier texte législatif à (tenter de) sceller le devenir institutionnel de l'agglomération. Le troisième chapitre se place dans une temporalité plus courte, celle de la mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris, entre 2014 et 2015. Il met en perspective, durant la même temporalité, ce qui se joue au Parlement et au sein de la mission de préfiguration quant à l'organisation de la future Métropole ; et au sein des communes, où les acteurs cherchent à la fois à peser sur les découpages des futurs « Territoires » infra-métropolitains, et mobilisent des instruments d'action publique locale qui visent à limiter, dans le futur, la capacité qu'auront les futures intercommunalités à agir sur leur territoire. On

[186] Becker Howard, *La bonne focale. De l'utilité des cas particuliers en sciences sociales*, La Découverte, Paris, 2016, p. 183-211.

suivra également, pendant cette période, la mobilisation des départements de petite couronne contre la mise à l'agenda de leur suppression.

Les deux derniers chapitres ne suivent pas de logique chronologique, seules certaines des sections le font. Ils s'étalent entre 2016 et 2020, le temps de la période transitoire telle qu'elle avait été instituée par la loi NOTRe. Un épilogue viendra les compléter, afin de revenir sur les élections métropolitaines de 2020, et la prorogation de l'incertitude institutionnelle.

5.3 Plan de la thèse

La thèse se décompose en cinq chapitres qui recouvrent une période qui va de la mise en œuvre de la loi Chevènement en Île-de-France en 2000 à la fin de la période transitoire telle que la fixait la loi NOTRe en 2020. Les trois premiers chapitres suivent un ordre chronologique, jusqu'à fin 2015 la création effective des intercommunalités du Grand Paris. Les chapitres 4 et 5 portent quant à eux sur la période transitoire.

Le **chapitre 1** interroge l'exceptionnalité de la situation francilienne en matière d'organisation politico-administrative, et plus particulièrement intercommunale dans le contexte de la mise en œuvre de la loi Chevènement. Des structures de coopération intercommunales s'y développent, mais ont pour particularité leur faible taille et de reposer essentiellement sur des ententes entre communes proches aussi bien socialement que politiquement. Les coopérations inter-institutionnelles plus larges se font quant à elles à travers des cadres « souples », en dehors de la législation sur l'intercommunalité. La situation francilienne est ainsi mise en problème, au niveau local d'abord, puis étatique dans un ensemble plus vaste de réformes visant à rationaliser l'intercommunalité et mettre fin à certaines dérives qu'illustrerait l'agglomération parisienne. La mise à l'agenda étatique du « Grand Paris » en 2007 annonce alors une réforme institutionnelle prochaine. Paradoxalement, celle-ci est reportée et la petite couronne est exclue du champ d'application de la Réforme des collectivités territoriales de 2010 qui prévoit l'achèvement de la carte intercommunale dans l'Hexagone. Et ce alors même que les dysfonctionnements franciliens avaient alimenté les réflexions qui ont abouti à la réforme mise en œuvre pour le reste du territoire national.

Le **chapitre 2** revient d'abord sur l'histoire du syndicat d'élus locaux Paris Métropole, qui récupère la main sur la réforme institutionnelle francilienne suite au retrait (temporaire) de l'État. Son cahier des charges paraît simple : faire une proposition de réforme auprès du

Gouvernement, qui s'est engagé à la traduire dans la législation afin de régler le problème de l'organisation des pouvoirs locaux en Île-de-France. Mais le syndicat se révèle finalement incapable de construire un consensus interne qui lui permette de formuler des propositions. Le Gouvernement et l'administration centrale bricolent alors début 2013 des dispositions qui sont rejetées en première lecture du projet de loi MAPTAM par le Sénat. Mais cette fois pas de nouveau report : le texte est réécrit à la hâte par des députés socialistes et reçoit le soutien du Gouvernement et de plusieurs grands élus de la gauche gouvernementale. Un consensus partisan se dégage, à défaut d'un consensus local. C'est une « nouvelle » Métropole, à la forme inattendue, qui est finalement votée, qualifiée « d'intégrée », aux compétences renforcées par rapport à la première version du projet de loi.

Le Grand Paris institutionnel tient-il alors, enfin, sa décision? Le **chapitre 3** revient sur la mise en réversibilité, dans la législation, des institutions du Grand Paris tout juste votées. Après la promulgation de la loi MAPTAM, les élus locaux se remobilisent et parviennent cette fois à dégager un consensus au sein du conseil des élus de la mission de préfiguration de la Métropole, instance qui était initialement simplement chargée de préparer les conditions budgétaires et juridiques de création de la nouvelle institution. Le résultat de leurs travaux n'est que partiellement repris au sein de la loi NOTRe : le Gouvernement accède à leur demande de doter les « Territoires » de la Métropole d'un statut juridique et d'une fiscalité propre, mais cette dernière ne leur est octroyée qu'à titre transitoire, jusqu'en 2020. Tous, acteurs locaux comme étatiques, s'accordent sur le fait que le compromis de la loi NOTRe n'est que temporaire, que la décision n'est pas tranchée. Loin d'être une simple préparation à la mise en œuvre de la loi, cette période préfiguration est aussi celle de sa révision. Au niveau local, la préfiguration passe par la mise en place de politiques municipales qui visent à limiter la future capacité politique des nouvelles institutions, et instaurer un cadre de coopération qui satisfassent les maires.

Le **chapitre 4** débute alors que viennent d'être officiellement créées les nouvelles organisations du Grand Paris. Mais celles-ci sont, dès 2017, (re)mises en réforme alors que la période transitoire débute à peine. Commence ainsi une séquence marquée par l'incertitude institutionnelle, tandis qu'aucune décision, en dépit des annonces et des attentes, n'est finalement prise au niveau de l'État. Les nouvelles institutions sont alors en proie à un paradoxe : sujette à l'incertitude quant à leurs devenirs au sein du paysage politico-administratif francilien, tout en devant s'y établir. Notre hypothèse au sein de ce chapitre est que l'incertitude autour du devenir du Grand Paris institutionnel, si elle est une contrainte pour les acteurs en ce que le futur de leur organisation est instable, est aussi une ressource

pour (re)définir leur place au sein du paysage politico-administratif francilien. Redéfinir leur place par rapport au schéma de la loi NOTRe est l'ambition première de plusieurs exécutifs d'EPT, qui vont parvenir, avec l'appui décisif de leurs directions générales, à constituer une « Alliance ». Celle-ci porte un scénario institutionnel spécifique dans la (re)mise en réforme : la transformation des « Territoires » en EPCI à fiscalité propre de plein exercice, qui seraient, contre la Métropole, l'institution prédominante du Grand Paris.

Cette revendication rencontre l'opposition de la Métropole du Grand Paris. Le **chapitre 5** est ainsi consacré aux luttes d'institutions qui marquent la période 2016-2020. Chacune des deux catégories d'institutions du Grand Paris œuvre pour obtenir des soutiens dans leurs revendications, pour se donner à voir auprès des maires et de l'État comme le véritable échelon intercommunal du Grand Paris, et tente de mettre en place des verrous institutionnels afin d'empêcher leur éventuelle suppression respective. Finalement, aucune des deux forces en présence n'obtient entièrement gain de cause au terme de la période transitoire, et une décision est reportée à l'après 2022. S'institutionnalise ainsi une situation concurrentielle, et se pérennise un état des forces qui devait n'être que temporaire.

Chapitre 1 : Quelle réforme institutionnelle pour le Grand Paris ? De la réforme intercommunale à la spécification de l'agglomération parisienne (2000-2010)

Promulguée le 16 décembre 2010, la loi dite « de Réforme des collectivités territoriales » (RCT) consacre l'achèvement de la carte intercommunale dans l'Hexagone. Elle fixe, entre bien d'autres dispositions[187], l'objectif qu'au 1er janvier 2014, chaque commune de la France métropolitaine fasse partie d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. La constitution d'une intercommunalité relevait jusqu'ici de l'initiative des maires ; avec la loi RCT de nouveaux pouvoirs sont octroyés aux préfets afin de permettre cet achèvement intercommunal. Et pour cause : au 1er janvier 2010, 5,2% des communes françaises étaient encore dites « isolées », c'est-à-dire membres d'aucune intercommunalité[188]. Une exception remarquable est cependant faite par des amendements de sénateurs UMP en première lecture du projet de loi RCT : la petite couronne parisienne n'est pas concernée par cet objectif et les dispositions qui doivent le permettre, alors que l'Île-de-France est une des régions qui comprend le taux de couverture intercommunale le plus faible[189]. Cette éviction paraît d'autant plus surprenante que la situation intercommunale en Île-de-France, et en particulier de petite couronne, a alimenté jusqu'aux sommets de l'État les débats et réflexions qui ont donné lieu au versant intercommunal de la RCT[190].

Le Président de la République Nicolas Sarkozy avait lui-même déploré l'absence de communauté urbaine à l'échelle de l'agglomération parisienne à l'occasion d'un discours prononcé à Roissy quelques semaines après son élection. Début 2008, un secrétariat d'État

---

[187] Pour une analyse de la RCT, voir Le Lidec Patrick, « La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy. Entre (mise en scène du) volontarisme et incrémentalisme », *in* de Maillard Jacques, Surel Yves (dir.)., *Politiques publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de Sciences Po,Paris, 2012, p. 189-210 ; « La réforme des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 2012/1 (n° 141).

[188] Bulletin d'informations statistiques de la Direction générale des collectivités locales, n°71, mars 2010.

[189] Avec un taux de couverture intercommunale à 74,8% des communes selon la Direction générale des collectivités locales, seule la Corse (55,6%) fait moins bien au sein du territoire métropolitain. Toutes les autres régions ont une couverture intercommunale supérieure à 90%.

[190] Le Lidec Patrick, « L'intercommunalité, une variable d'ajustement dans la réforme des collectivités territoriales? Généalogie d'un projet, stratégie et arbitrages politiques », *in* Le Saout Rémy (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, PUR, Rennes 2012, p. 21-45.

consacré à la « question du Grand Paris »[191] était créé, et un Comité, conduit par l'ancien Premier ministre Edouard Balladur, chargé de formuler des propositions pour une réforme des institutions politiques locales de l'agglomération parisienne[192]. Pourtant, en dépit de son caractère « indispensable » au yeux du Président de la République[193], de l'importante médiatisation de « l'émergence » d'une métropole parisienne politiquement structurée[194], et de la place saillante qu'occupe le Grand Paris dans le débat politique local comme national[195] ; l'éviction de l'agglomération parisienne du champ d'application de la RCT se fait sans bruit, et ne suscite aucun débat au Parlement[196]. À peine fait-on mention de « l'amendement Dallier »[197] au sein des articles académiques, pas même de presse, qui reviennent sur la réforme institutionnelle du Grand Paris.

Avant l'instauration d'une telle exception dans la mise en œuvre de la grande réforme territoriale du quinquennat Sarkozy, l'histoire du Grand Paris est tout au long des années 2000 riche en évènements : de la mise en place d'une « Conférence métropolitaine » puis d'un syndicat intitulé « Paris Métropole », qui rassemble l'ensemble des élus locaux franciliens ; au vote de la loi sur le Grand Paris en 2010, qui institue une Société du Grand Paris chargée concevoir et réaliser un nouveau réseau de transport inter-banlieues et de prolonger l'existant. Cette dérogation est à la fois noyée dans la « mise en mouvement » nouvelle de l'agglomération[198], et dans la profusion des scénarios autour de la forme que devrai(en)t

---

[191] Chauvel Jeanne, *La question du Grand Paris (2001-2012)*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université Paris II Assas le 10 décembre 2015.

[192] Le Lidec Patrick, « Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires : l'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales », *Revue française d'administration publique*, 2009/3 (n° 131), p. 477-496.

[193] Selon le terme employé par Philippe Subra, Subra Philippe, « Le Grand Paris : du conflit au compromis », *in* Giblin Béatrice (dir.)., *Les conflits dans le monde. Approche Géopolitique*, Armand Colin, Paris, 2011, p. 28.

[194] Gilli Frédéric, *Grand Paris. L'émergence d'une métropole*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, 320 pages.

[195] Desjardins Xavier, « La bataille du Grand Paris », *L'Information géographique*, 2010/4 (Vol. 74), p. 29-46.

[196] Le vote des amendements qui excluent la petite couronne parisienne du champ d'application de l'achèvement de la carte intercommunale n'est précédé d'aucune discussion au Sénat, et la question ne sera plus abordée durant tout le reste du parcours parlementaire de la RCT.

[197] Du nom du sénateur de Seine-Saint-Denis et maire du Raincy Philippe Dallier, particulièrement investi dans les réflexions autour d'une nouvelle distribution du pouvoir local en Île-de-France.

[198] Gilli Frédéric, « Le Grand Paris, une métropole en marche ? », *Métropolitiques*, 30 janvier 2013, url : https://metropolitiques.eu/Le-Grand-Paris-une-metropole-en.html, consulté le 11 janvier 2021.

revêtir une ou des institution(s), pas nécessairement intercommunale(s), du Grand Paris[199]. Est-ce à dire que rien ne se joue dans cette dérogation ? Au sein de ce chapitre, je défends les hypothèses qu'elle consacre le caractère *particulier* que doit revêtir l'élaboration d'une réforme institutionnelle du Grand Paris par rapport à la réforme intercommunale ou « métropolitaine »[200] française ; que ce premier report fait entrer le volet institutionnel du Grand Paris dans une configuration d'indécision dont il n'est aujourd'hui pas sorti.

La question de la réforme des institutions politiques d'Île-de-France est traversée tout au long de la décennie 2000-2010 par une tension entre normalisation, par rapport à l'état de l'intercommunalité au sein du reste du territoire hexagonal, et spécification, comme en témoignent la profusion de scénarios institutionnels atypiques portés par divers acteurs locaux comme étatiques. À la croisée de dynamiques réformatrices portées par des groupes d'acteurs locaux comme étatiques, ayant pour objet l'agglomération parisienne et plus largement une nouvelle étape dans le renforcement de l'intercommunalité en France, une décision sur l'organisation des pouvoirs en Île-de-France apparaît inévitable, mais aucune ne parvient à s'imposer. L'exclusion de Paris de la RCT, contrairement à une « non-décision » elle ne tranche pas en faveur d'un *statu quo*[201] *;* elle reporte à plus tard une décision qui *devra être prise*, et acte que l'agencement institutionnel du Grand Paris sera une innovation par rapport au droit commun intercommunal. Une innovation dont la formalisation est encore inconnue, à définir à partir de la multitude de scénarios institutionnels qui émergent dans la seconde moitié de la décennie. Ce « choix d'abstention », de « non-intervention »[202] sur le paysage politico-administratif de la petite couronne est présenté comme n'étant que temporaire ; le

---

[199] Selon Patrick Le Lidec, qui fait mention de la loi RCT au détour d'une phrase au sein d'un article sur la réforme institutionnelle du Grand Paris, c'était justement pour préserver une option, peu consensuelle, de fusion des départements de petite couronne, qu'est votée cette dérogation avec l'accord du Gouvernement : « L'option Dallier n'est cependant pas abandonnée par le président, mais seulement mise de côté en attendant une meilleure fenêtre d'opportunité : c'est pourquoi la loi du 16 décembre 2010 préserve les départements de la petite couronne de l'obligation (imposée à toutes les autres communes de France) de couverture intercommunale », Le Lidec Patrick, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris. Une analyse de *process-tracing* (2001-2017) », *Gouvernement et action publique*, 2018/4 (vol. 7), p. 106.

[200] Nous l'avions évoqué en introduction, la RCT, en même temps qu'elle prévoit l'achèvement de la carte intercommunale, créée les « métropoles » en tant que nouvelle catégorie d'EPCI à fiscalité propre, Négrier Emmanuel, « Métropolisation et réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, 2012/1 (n° 141), p. 73-86.

[201] La notion de non-décision renvoie aux travaux de Peter Barach et Morton Baratz, mobilisée pour s'intéresser aux processus qui conduisent à écarter certaines options, sous la pression d'acteurs ou de groupes d'acteurs mobilisés pour les neutraliser, Bachrach Peter, Baratz Morton « Decisions and Nondecisions : An Analytical Framework », *American Political Science Review*, 57 (3), 1963, p. 632-642 ; Bachrach Peter, Baratz Morton, « Two faces of power », *American Political Science Review*, n° 56, 1962.

[202] Le Bourhis Jean-Pierre, Lascoumes Pierre, « En guise de conclusion / Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », *in* Halpern Charlotte *et al*. (dir.)., *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Presses de Sciences Po, Paris 2014, p. 501.

rendez-vous d'une prise de décision spécifique à l'agglomération est reporté à plus tard ; il fait entrer le Grand Paris dans une configuration institutionnelle d'indécision qui va se pérenniser.

Pour étudier les tensions entre normalisation et spécification, *statu quo* et mise en mouvement de la petite couronne parisienne, nous reviendrons tout d'abord sur la mise en œuvre de la réforme intercommunale en petite couronne à la suite de la loi Chevènement promulguée en 1999. Durant cette période, Paris et ses départements limitrophes se caractérisent par une grande diversité de structures de coopération souvent interprétée comme révélatrice d'une fragmentation institutionnelle (**Section 1**). En parallèle, les déficiences et manquements de l'intercommunalité issue de la loi Chevènement sont soulignés par différents groupes d'acteurs étatiques. Problématisée, l'institution intercommunale n'est pas pour autant menacée : s'impose l'idée que c'est dans le renforcement de l'institution que réside la solution aux problèmes actuels de la coopération intercommunale. La situation francilienne est loin d'être extérieure à cette nouvelle mise en réforme, et alimente les réflexions aux sommets de l'État. Au lendemain de son élection, Nicolas Sarkozy se prononce en faveur d'une communauté urbaine parisienne, ce qui semble entériner un projet étatique de normalisation de la situation francilienne (**Section 2**). Cette mise à l'agenda étatique de la question institutionnelle de l'agglomération parisienne accélère la mise en mouvement du paysage institutionnel de la petite couronne parisienne jusqu'à une forme de retrait temporaire de l'État de cet enjeu. Les scénarios sur le devenir de l'agglomération se multiplient, élaborés par des acteurs locaux comme étatiques, et tendent à spécifier le devenir d'un « Grand Paris » sans qu'aucun ne prenne le dessus sur les autres. De nouvelles instances de coopération intercommunale se mettent en place, qui loin de rationaliser le paysage politico-administratif francilien tendent au contraire à le complexifier. Mais cette fragmentation n'est pas uniforme : se constitue un syndicat, Paris Métropole, qui aspire à devenir l'acteur collectif de l'ensemble des collectivités locales de l'agglomération (**Section 3**).

Section 1. L'agglomération parisienne avant le Grand Paris. Entre fragmentation institutionnelle et nouvelles formes de coopération (2001-2007)

Du fait de spécificités qui empêcheraient, entre autres, l'émergence d'une autorité politique à l'échelle de l'agglomération s'est développée au début des années 2000 l'idée que Paris serait une métropole « ingouvernable »[203]. Ce constat a été formulé et discuté autant par la recherche qui touche à la question de la gouvernance que par les acteurs politiques locaux, notamment parisiens. Les travaux académiques qui traitent de la gouvernance de l'aire métropolitaine parisienne ont en commun de spécifier son cas par rapport aux autres agglomérations françaises. Tout d'abord car elle est la locomotive du développement économique de l'État français[204]. Ensuite, parce que la place prépondérante qu'occupent l'État et ses services déconcentrés dans la gestion de nombreuses politiques sectorielles (aménagement, transports), la représentation massive des intérêts économiques, la « fragmentation » institutionnelle caractérisée par « l'isolement » de la capitale et son faible engagement dans des coopérations inter-institutionnelles, contribuent à ce que « les modèles développés en termes de gouvernement et de gouvernance ne semblent pas appropriés à l'échelle de l'agglomération parisienne »[205]. Dans les comparaisons internationales, Paris est également présentée comme une ville-monde dont le gouvernement local serait davantage fragmenté que celui des autres grandes métropoles mondiales[206].

Production académique et discours politique de la majorité socialiste parisienne tiennent un même constat quant à l'isolement historique de la Mairie de Paris[207], mais notent

---

[203] Lefèvre Christian, « La région Île-de-France, une métropole ingouvernable ? », *in* Jouve Bernard, Lefèvre Christian, (dir.), *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, Paris, 2002.

[204] Crouch Colin, Le Galès Patrick, « Cities as national champions? », *Journal of European Public Policy*, vol. 19, 2012/3, p. 405-419.

[205] Estèbe Philippe, Le Galès Patrick, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique*, 2003/3 (n°107), p. 355.

[206] Kantor, Paul *et al.*, *Struggling Giants. City-Region Governance in London, New York, Paris, and Tokyo*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2012.

[207] Philippe Estèbe et Patrick Le Galès parlent de « splendide isolement » d'une Capitale « n'organisant pas l'agglomération, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *art. cit.* ; Jean Marc Offner et Frédéric Gilli de « cent ans d'isolement de la capitale », *Paris, métropole hors les murs. Aménager et gouverner un Grand Paris*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009, p. 31. Leur constat est partagé par Pierre Mansat, adjoint au Maire de Paris en charge des relations avec les collectivités territoriales entre 2001 et 2014, Mansat, Pierre « Entretien avec Pierre Mansat », *Quaderni*, 73 | Automne 2010, mis en ligne le 05 octobre 2012, url : https://journals.openedition.org/quaderni/453, consulté le 4 octobre 2021.

un premier infléchissement à la suite de l'élection de Bertrand Delanoë en 2001 et le développement de protocoles de coopération avec les communes limitrophes. Ces productions façonnent un même récit territorial[208] d'une agglomération sans capacité politique propre[209] ; la Mairie de Paris tenterait d'y remédier, alors qu'elle fait face à des problèmes qu'elle ne peut plus régler seule. Cependant la focale portée sur les évolutions des rapports entre la Mairie de Paris et les communes de banlieue et l'absence de *leadership* politique tend à passer sous silence les débuts de la construction intercommunale en petite couronne. Des intercommunalités sont mises en place par les maires à la suite de la loi Chevènement, entre communes de banlieue, et se caractérisent par leur caractère politiquement affinitaire et leur taille souvent très réduite (1.1). Aux côtés des différentes formes d'EPCI à fiscalité propre, les maires de la région parisienne préfèrent les coopérations dites « souples », au cadre juridique peu ou pas contraignant (1. 2). C'est ce type de coopération à une large échelle qui est impulsé par la Mairie de Paris avec la Conférence métropolitaine. Ses finalités en matière d'élaboration des politiques locales sont certes très limitées, mais elle a vocation à intégrer l'ensemble des collectivités de l'agglomération (1.3).

1.1 Des intercommunalités affinitaires en appui des communes

Les intercommunalités franciliennes peuvent être considérées comme « affinitaires »[210] : elles sont constituées par des majorités municipales affiliées à un même parti ; disposent de caractéristiques socio-économiques proches ; contrairement aux premières grandes communautés urbaines qui englobent des agglomérations dans toute leur diversité politique et sociale. En 2006, 417 communes en Île-de-France ne se sont toujours pas décidées à rejoindre une intercommunalité[211]. La petite couronne est la première concernée par cette faiblesse[212]. À la veille de la création de la Métropole du Grand Paris en 2016, on

---

[208] Faure, Alain, « Planification territoriale : de nouveaux récits sur le bien commun ? », *in* Zepf, Marcus, Andres, Lauren (dir.), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romanes, Lausanne, 2011, p. 69-76 ; Faure, Alain, « Trois regards sur les politiques publiques vues du local », *in* Boussaguet, Laurie (dir.)., *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015, p. 319-348.

[209] Béal, Vincent, Dormois, Rémi, Pinson, Gilles, « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *Métropoles*, 8 | 2010, url : https://journals.openedition.org/metropoles/4380, consulté le 4 octobre 2021.

[210] Estèbe, Philippe, Tallandier, Magali, «La Carte politique, instrument de la solidarité urbaine? L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain», rapport remis au Plan urbanisme construction architecture (PUCA), octobre 2005.

[211] Dallier, Philippe, Rapport d'information n° 262 (2007-2008) fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, déposé le 8 avril 2008.

[212] Seuls 26% de la population de Seine-Saint-Denis, 45% du Val-de-Marne et 51% des Hauts-de-Seine habitent une commune membre d'une intercommunalité, contre 87% pour le Val d'Oise ou encore 79% pour la Seine-et-Marne.

compte encore 41 communes isolées en petite couronne (sur 124, soit un tiers) et 11 intercommunalités qui ne comprennent pas plus de trois communes (sur 19 au total)[213]. À cause de ces petites structures se substituerait à l'émiettement communal un nouvel « émiettement intercommunal »[214], mais leur caractère affinitaire tend à masquer la diversité des réalités institutionnelles qu'elles recouvrent (1.1.1). Les maires peuvent par ailleurs s'approprier et domestiquer l'intercommunalité pour la muer un instrument de préservation de leurs communes, et ainsi subvertir les fonctions assignées par le législateur à cette institution locale (1.1.2).

1.1.1 Les différentes catégories d'intercommunalités affinitaires et leurs effets

> « Le pragmatisme prévaut et peu de voix s'élèvent pour condamner les dérives d'une polycentralité de circonstance, affinitaire et exclusive, lorsque celle-ci reproduit et renforce les ségrégations sociales et urbaines » - Bellanger Emmanuel, « La traversée historique du Grand Paris », *Mouvements*, 2013/2 (n° 74), p. 52-62.

La formule d'Emmanuel Bellanger décrit un état de fait en petite couronne - la généralisation des regroupements affinitaires - et ses supposées conséquences - la ségrégation socio-spatiale. Les regroupements en Île-de-France aux lendemains de la loi Chevènement ont été décrits comme permettant aux élus « de garder la main sur le logement, la fiscalité ou la gestion des services publics »[215]. Comme ailleurs du fait de leur mode d'élection, les élus intercommunaux sont sélectionnés parmi les conseillers municipaux, et bien sûr en premier lieu ceux des majorités municipales, et les présidents des EPCI parmi les maires. Le caractère affinitaire ou « endogame » qui guide ces regroupements s'identifie d'un point de vue partisan comme fiscal et plus largement social.

---

[213] Atelier Parisien d'Urbanisme, « Contribution à la documentation sur les regroupements de communes dans l'agglomération parisienne », Avril 2014.

[214] Perben Dominique, *Imaginer les métropoles d'avenir,* rapport au Président de la République, janvier 2008. Cette critique des intercommunalités affinitaires est également présente dans tout un pan de la recherche sur les métropoles. Elles sont parfois qualifiées de « clubs » constitués entre communes socialement proches et qui renforceraient certaines divisions sociales, Charmes Éric, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Presses Universitaires de France, Paris, 2011, 296 pages ; Estèbe Philippe, *Gouverner la ville mobile. Intercommunalité et démocratie locale*, Presses Universitaires de France, Paris, 2008, 80 pages.

[215] Olive Maurice, « Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains », *Espaces et sociétés*, 2015/1 (n° 160-161), p. 135-151.

Encadré n°3 : Petit état des lieux de la coopération intercommunale à l'échelle des grandes agglomérations françaises

Les premières communautés urbaines (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg) ont été créées par la loi du 31 décembre 1966, à l'initiative de l'État. Ces établissements disposent d'une personnalité juridique, d'une fiscalité propre, et de nombreuses compétences obligatoires (planification urbaine, voirie, assainissement, logement social, transport, déchets, etc.). Cette loi s'inscrit dans un contexte européen de questionnement du gouvernement des villes face à la croissance urbaine et de mise en problème de la fragmentation institutionnelle des agglomérations[216]. En France plus particulièrement, les franges modernisatrices de la haute fonction publique partagent à l'époque « la croyance dans l'obsolescence du cadre communal et dans la nécessité d'une refonte de l'administration locale ». La réforme a pu être lue comme relevant d'une forme d'imposition de l'État auprès des élus locaux d'une nouvelle forme d'organisation. La finalisation du texte est néanmoins largement inspirée par les doléances des élus des territoires concernés : aussi bien pour « désarmer » leurs « inquiétudes » que pour parfaire un texte dont le gouvernement « avait conscience de l'imperfection »[217]. Fabien Desage relève ainsi quatre reculs des réformateurs : ils limitent la création obligatoire des communautés urbaines à seulement quatre agglomérations ; l'élection au suffrage universel des conseillers des communautés est abandonnée au profit d'une désignation par les conseils municipaux ; les petites communes obtiennent une meilleure représentation au sein des conseils communautaires ; les périmètres des communautés urbaines sont élargis par rapport aux ambitions initiales des réformateurs[218].

Ont suivi, à l'initiative des élus locaux, la création de plusieurs autres communautés urbaines à la fin des années 60 et aux débuts des années 70, comme celles de Dunkerque, de Cherbourg, du Mans, ou encore de Brest. Plus tard, la loi du 30 décembre 1995 relance la constitution de communautés et plusieurs districts urbains se transforment en communautés urbaines : ceux de Nancy, d'Alençon, d'Arras, ou encore de Nantes. La communauté urbaine de Marseille est créée en 2000, et prend la suite d'une communauté de communes. Aux lendemains de la loi Chevènement, seules Nice et Paris, parmi les grandes agglomération de France, ne sont pas constituées en intercommunalité sur tout ou partie de leur périmètre. Nice le sera au 1er janvier 2002, alors que les communautés d'agglomération de petite couronne se font entre communes de banlieue.

Des intercommunalités affinitaires plus intégrées…

Dans ses recherches sur deux intercommunalités affinitaires d'Île-de-France, Caroline Gallez montre que si ces EPCI franciliens préservent, comme ailleurs[219], la centralité politique des communes en dépit des transferts de compétences, elles contribuent cependant à faire évoluer l'action publique locale. Elles permettent un renforcement de la reconnaissance et des

[216] Lefèvre Christian, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique,* vol. 49, 1999/6, p. 833-865.

[217] Bodiguel Jean-Luc, Kessler Marie-Christine, « Les communautés urbaines », *Revue française de science politique*, 1968/2, p. 257-277.

[218] Desage Fabien, « L'institutionnalisation des Communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, 2010/3 (n° 80), p. 90-113.

[219] Desage Fabien, Guéranger David, « La démocratie locale, ils n'en ont pas voulu », *Mouvements*, 2014/1 (n° 77), p. 145-156.

capacités de négociation des communes vis-à-vis de leurs interlocuteurs publics ou privés[220]. Pour le cas du Val-de-Bièvre[221], la coopération permet aux communes de bénéficier d'un poids plus important face à leurs partenaires : les services de l'État, l'Agence Nationale de la Rénovation Urbaine, ou encore les collectivités voisines. La rupture avec l'isolement communal permet un « effet de nombre »[222], c'est-à-dire l'agrégation des capitaux politiques des maires dans les négociations auxquels ils prennent part avec les autres acteurs. L'intercommunalité joue également un rôle de médiation pour défendre un projet municipal dans le cas où les relations entre un maire et ses interlocuteurs publics et privés se tendraient.

Figure n°3 : Carte de Plaine Commune au 1er janvier 2013[223]

[220] Gallez Caroline, « L'intercommunalité dans la régulation publique territoriale. Le cas de deux communautés d'agglomération franciliennes », *Géographie, économie, société*, vol. 16, 2014/2, p. 183-206.

[221] Créée à la fin de l'année 1999, cette intercommunalité comprend les communes d'Arcueil, Cachan, Fresnes, Gentilly, Le Kremlin-Bicêtre, l'Haÿ-les-Roses et Villejuif, toutes dominées par la gauche.

[222] Buchet de Neuilly, Yves, « Mobilisations autour de l'aménagement urbain. Luttes territoriales et prégnance des logiques sectorielles », *in* Gaxie Daniel, *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 165-194.

[223] Source : *AEF.fr*

Plus étendue, la communauté d'agglomération Plaine Commune, au Nord de la Seine-Saint-Denis est un cas à part dans le paysage intercommunal francilien[224]. Elle est régulièrement décrite comme précurseur d'une montée en puissance de l'intercommunalité en banlieue parisienne[225] et en « exemple » d'une coopération aboutie[226]. Lors des entretiens réalisés dans ma recherche - aussi bien avec des agents de la préfecture de Seine-Saint-Denis ou d'Île-de-France que des autres intercommunalités - elle est régulièrement qualifiée d'exception en petite couronne, voire comme la seule véritable intercommunalité de ce territoire jusqu'à la décennie 2010. Sa construction doit beaucoup aux orientations portées par l'État en matière d'aménagement : le territoire de la Plaine-Saint-Denis avait définit dans le Schéma Directeur de la Région (SDRIF) Île-de-France de 1994[227] comme « site stratégique de redéveloppement économique et urbain »[228]. Plaine Commune se structure autour de la Plaine Saint-Denis, ancienne zone industrielle qui accueillir d'importants investissements dans les années 90 ; le Stade de France y symbolise la revitalisation de la zone qui accueille près de 350 nouvelles entreprises entre 1990 et 2000. La Plaine est depuis un véritable « pôle tertiaire » générant d'importants revenus en matière de taxe professionnelle, qui ont été déterminants dans le choix des communes environnantes à faire intercommunalité[229]. Les effets de ces gains pour la population locale ont cependant été discutés[230]. Dès 2003 s'opèrent les premiers transferts de compétences des communes en direction de l'intercommunalité : espace public, assainissement des eaux, voirie. Un an plus tard, ce sont les compétences aménagement, habitat et insertion qui sont transférées, puis en 2005 la compétence « lecture publique » qui comprend les bibliothèques et les médiathèques municipales. En dépit de sa

---

[224] Plaine Commune est créée en tant que communauté de communes le 1er janvier 2000, par les municipalités d'Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis et Villetaneuse, et devient communauté d'agglomération un an plus tard. La rejoignent Stains et l'Île-Saint-Denis au 1er janvier 2003, puis La Courneuve en 2005. Saint-Ouen est la neuvième commune à intégrer la communauté, le 1er janvier 2013.

[225] Béhar Daniel, Loisel Manon, Rio Nicolas, « La fin du 9-3 ? La Seine-Saint-Denis entre représentations et métropolisations », *Hérodote*, 2016/3 (N° 162), p. 143-162.

[226] Carré Denis, Levratto Nadine, « L'intercommunalité au service de la compétitivité en Île-de-France, *Métropolitiques*, le 25 septembre 2013, url : https://www.metropolitiques.eu/L-intercommunalite-au-service-de.html, consulté le 16 juin 2021.

[227] L'élaboration du SDRIF en 1994 est encore une compétence de l'État. La responsabilité est transférée à la Région « en association avec l'État » à partir de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

[228] Sauvez Marc, « Évolution de la planification spatiale en Ile-de-France » *Villes en parallèle*, n°30-31, décembre 2000, p. 216-227.

[229] Pontier Julien, « Politique communautaire en petite couronne : L'agglomération 'Plaine Commune' »,, *in* Baraize François, Négrier Emmanuel (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Paris, 2002, p. 157-191.

[230] Wilfried Serisier et Philippe Subra parlent de bilan « pour le moment mitigé » de la stratégie de création d'emplois au sein de Plaine Commune alors que le taux de chômage reste une quinzaine d'années après sa création autour de 18,5%, Subra Philippe, Serisier Wilfried, « Nouvelle donne géopolitique en Seine-Saint-Denis », *Hérodote*, 2016/3 (N° 162), p. 11-28.

place atypique, Plaine Commune n'en est pas moins une intercommunalité affinitaire. Elle regroupe à ses débuts des communes communistes, à l'exception d'Epinay-sur-Seine, toutes marquées par une surreprésentation des catégories populaires par rapport au reste de l'agglomération.

…Aux intercommunalités de petite taille

Le Val-de-Bièvre et Plaine Commune font figure d'exceptions au sein d'un paysage politico-administratif marqué par l'intercommunalité à taille (très) réduite. Tout au long de la décennie se constituent des EPCI fruits de mariages politiques entre deux ou trois communes. C'est notamment le cas de la communauté de l'Aéroport du Bourget, fondée en 2006 les deux maires UDF de la Seine-Saint-Denis, Jean Christophe Lagarde et Vincent Capo-Canellas. De Chatenton-Saint-Maurice créée en 2003, qui regroupe deux communes ancrées à droite et ayant des des caractéristiques sociologiques voisines : même surreprésentation des cadres (près de 25% de la population de plus de 15 ans) ; des retraités (autour de 18%) ; et même sous-représentation des catégories populaires (autour de 5% d'ouvriers et de 15% d'employés)[231]. D'autres EPCI de petite taille politiquement marqués à droite peuvent être identifiés à cette période : Châtillon-Montrouge dans les Hauts-de-Seine ; Nogent-Le Perreux dans le Val-de-Marne. La droite n'a cependant pas le monopole des petits regroupements endogames : Plaine Centrale à trois communes socialistes[232], dominée par Créteil ; Sud-de-Seine dans les Hauts-de-Seine, etc. Leurs périmètres révèlent l'absence de cohérence géographique de tels regroupements[233] ; ils illustrent les « configurations territoriales surprenantes » que peuvent induire les stratégies de regroupement affinitaire.

Carte de Sud-de-Seine

Carte de Plaine Centrale

[231] Insee, RP2010 et RP2015.

[232] Alfortville, Créteil et Limeil-Brévannes, que n'intègre pas les communes voisines de Bonneuil-sur-Marne et Valenton, administrées par le PCF.

[233] Gaxie Daniel, « Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale », *in* CURAPP, *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, PUF, Paris, 1997, p. 45.

L'impératif affinitaire qui prévaut à de nombreux regroupements donne lieu à une carte intercommunale à la fois clairsemée et sans cohérence, loin de l'objectif de rationalisation porté par l'État. Elles constituent néanmoins pour de nombreuses communes des premières expériences de coopération, qui ne seront pas sans incidence dans les années qui suivront la mise à l'agenda d'un Grand Paris institutionnel. Elles influeront par ailleurs sur les concurrences entre villes pour définir de nouvelles centralités politiques, administratives, et économiques, en banlieue parisienne. Dans certains cas, la mise en œuvre de l'intercommunalité s'apparente à « politique auto-subversive »[234] : l'intercommunalité est censée permettre, via un transfert de politiques et de ressources fiscales auparavant communales à une échelle supra-communale, des politiques de réduction des inégalités entre les communes de son territoire[235] ; elle peut au contraire être investie par les maires afin de préserver les particularités de leurs communes.

1.1.2 L'intercommunalité affinitaire, un moyen de s'accommoder de certaines contraintes étatiques : le cas des politiques locales de l'habitat

Dès les années 1960, l'intercommunalité est dotée par le législateur de compétences en matière d'urbanisme et de logement afin de mettre en œuvre des politiques de résorption des inégalités socio-spatiales (ou rééquilibrage selon le langage technocratique intercommunal). Elles peuvent disposer de la compétence Plan local de l'habitat (PLH), document communautaire de définition d'objectifs de construction de logements sociaux et de mise à disposition de places d'hébergement. Le PLH doit aussi permettre un « rééquilibrage » de l'offre à une échelle intercommunale, afin de mettre fin aux phénomènes de surconcentration ou d'absence au sein d'une commune de logements accessibles aux catégories populaires[236]. Les objectifs de construction qui y sont fixés doivent par ailleurs tenir compte de l'obligation pour les communes d'atteindre 20% de logements sociaux d'ici à 2020[237]. Le rééquilibrage

---

[234] Barrault-Stella Lorenzo, « Une politique auto-subversive. L'attribution des dérogations scolaires », *Sociétés contemporaines*, 2011/2 (n°82), p. 31-58.

[235] Béhar Daniel *et al.*, *Inégalités et intercommunalité en Île-de-France. Pour une territorialisation stratégique de l'action publique*, Octobre 2001.

[236] Madoré François, « La politique de l'habitat de la communauté de communes du pays Yonnais (Vendée) : enjeux politiques et institutionnels », *in* Le Saout Rémy, Madoré François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2004, p. 159-178.

[237] L'article 55 de la Solidarité et Renouvellement Urbains dispose que toute commune de plus de 3 500 habitants comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de 15 000 habitants doivent avoir sur leur territoire au moins 20% de logements sociaux d'ici à 2020. Cette obligation concerne les communes de plus de 1 500 habitants en Île-de-France. Le taux de logements sociaux obligatoire est porté à 25% d'ici 2025 par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

que doivent permettre les EPCI est aussi économique : la fiscalité professionnelle qu'ils perçoivent doit permettre la mise en œuvre de dispositifs redistributifs.

Une recherche réalisée dans le cadre de mon mémoire de recherche de Master 2[238] étudiait le cas de la Communauté d'Agglomération de la Vallée de le Marne (CAVM), qui regroupe deux communes du Val-de-Marne, Nogent et Le Perreux-sur-Marne. Elle s'arrêtait sur les « détournements »[239] effectués par les exécutifs des deux communes : ils faisaient de l'EPCI un instrument de préservation de leurs spécificités territoriales et de leur spécialisation sociale.

Encadré n°4 : La Communauté d'agglomération de la Vallée de la Marne, une intercommunalité politiquement et socialement affinitaire

La CAVM est créée durant l'année 2000. Ses deux communes se situent dans la partie Nord-Est du Val-de-Marne, où sont surreprésentés les ménages type cadres et professions libérales et ingénieurs[240]. Leur morphologie urbaine est caractérisée par la place prépondérante de l'habitat pavillonnaire. Les deux communes ont été dirigées par des figures politiques locales importantes dans le département. Gilles Carrez est à la tête de la municipalité perreuxienne de 1992 à 2016, période durant laquelle il est également député. Il est énarque, président de la commission des finances à l'Assemblée nationale sous la XIVe législature, et dispose d'une réputation « d'expert » souvent mise en avant dans la presse[241]. Le maire de Nogent-sur-Marne, Jacques JP Martin, n'a jamais connu de mandat politique national mais est une figure locale importante de l'UMP. Conseiller général à partir de 1988 et maire de Nogent à partir de 2001, il a également été le premier président de droite du syndicat Paris Métropole et est particulièrement investi au sein de l'association Orbival, qui promeut le métro en rocade au sein du département du Val-de-Marne.

Le niveau de vie moyen des deux communes est largement supérieur à la moyenne départementale. Les chiffres de l'Insee de 2011 indiquent un revenu net moyen par foyer fiscal de 44 063 euros pour Nogent-sur-Marne, de 38 144 euros pour le Perreux-sur-Marne, contre 28 654 euros pour le Val-de-Marne et 32 541 euros pour l'Île-de-France. On observe à Nogent et au Perreux une surreprésentation des cadres et professions intellectuelles supérieures et une sous-représentation des ouvriers. Selon le PLH de la communauté

[238] Lescloupé Clément, *Lutter pour se préserver les stratégies d'une intercommunalité face aux dispositifs contraignant à construire du logement social de 2000 à aujourd'hui*, Mémoire de Master 2 soutenu à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne en 2015, 152 p.

[239] Daniel Gaxie pointait dès la fin des années 90 l'existence de phénomènes de « détournements » de la finalité de la coopération. Il les identifiait aux « divers avantages » que pouvaient y trouver les communes, par rapport à l'objectif de coopération en tant que tel, « Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale », *op. cit.*, p. 41-42.

[240] Clerval Anne, Delage Matthieu, « La métropole parisienne : une mosaïque sociale de plus en plus différenciée », *Métropolitiques*, 8 septembre 2014, url : https://metropolitiques.eu/La-metropole-parisienne-une.html consulté le 17 juin 2021.

[241] Dossier de *L'Express* sur Gilles Carrez consultable http://www.gillescarrez.fr/wp-content/uploads/2013/01/article-lexpress-systeme-carrez-230113.pdf, consulté le 17 juin 2021.

d'agglomération de la Vallée de la Marne, le logement social représentait fin 2010 11,7% des résidences principales à Nogent-sur-Marne et 8,5% au Perreux-sur-Marne.

La loi Solidarité et Renouvellement Urbains prévoit que les communes déficitaires en logements sociaux sont prélevées chaque année d'un certain montant de ressources calculé au prorata de leur potentiel fiscal. Ce prélèvement peut être perçu par l'intercommunalité, alors chargée de le redistribuer aux communes. Ce dispositif avait été pensé par le législateur à des fins de péréquation : les communes riches contribuent financièrement à un pot commun intercommunal ; la somme peut alors bénéficier aux programmes de communes plus populaires. L'entente intercommunale à deux communes socialement et politiquement proches permet de faire circuler le prélèvement en circuit fermé. Le caractère librement consenti du regroupement et à l'initiative des maires fait office de passe du droit[242], qui permet de subvertir un système supposément péréquateur ; ce dont se félicitait régulièrement le président de l'intercommunalité devant ses électeurs[243]. Dotée de la compétence habitat, les communes pouvaient via l'intercommunalité réaliser leurs propres objectifs de construction et bénéficier d'un dialogue étroit avec les services de l'État. Les agents municipaux et intercommunaux profitaient des échanges réguliers avec les services préfectoraux pour leur faire part de leurs contraintes au développement de l'offre de logements abordables. Ces derniers y prêtaient une oreille attentive et sanctionnaient peu l'intercommunalité et les communes en dépit de leurs manquements : la « transaction » avec les services de l'État prenait le pas sur la contrainte[244] ; et les élus soulignaient en entretien les bonnes relations qu'ils entretenaient avec le préfet.

L'intercommunalité était alors une ressource afin de s'accommoder de certaines contraintes imposées par la loi ; subvertie par les acteurs locaux *via* des usages à l'opposé des objectifs politiques nationaux placés dans le référentiel intercommunal. Elle peut ainsi donner aux élus des exécutifs communaux un double-rôle : celui d'élus intercommunaux de bonne volonté face aux service de l'État ; et d'élus communaux qui garantissent de ne pas construire de logements sociaux et toucher au caractère pavillonnaire de leur ville face à leurs administrés

---

[242] Lascoumes Pierre, Le Bourhis Jean-Pierre,« Des passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique, *Droit et société*, 32, 1996, p. 51-73.

[243] Lors d'une réunion de quartier en novembre 2012, Jacques JP Martin s'était engagé à ne « pas dépasser la proportion de 12% de logements sociaux dans la ville », précisant que l'amende payée jusqu'alors par la commune était « toutefois indolore pour la ville car reversée à la CAVM », *Nogent Citoyen*, 16 novembre 2012.

[244] Fischer Nicolas, Spire Alexis, « L'État face aux illégalismes », *Politix*, 2009/3 (n° 87), p. 7-20.

1.2 La préférence des maires pour les coopérations « souples »

La fragmentation intercommunale de la petite couronne peut être reconsidérée au regard des coopérations multiples qui existent dans un cadre autre que celui de l'intercommunalité à fiscalité propre. Les syndicats de communes en font partie et sont très nombreux en Île-de-France[245]. Ils peuvent s'occuper de la gestion de grands services urbains, tels l'eau, l'assainissement, ou encore la gestion des déchets. Ils ont les faveurs des maires face aux EPCI jugés trop rigides et contraignants[246] (1.2.1). Une telle « souplesse »[247] est également offerte par des organisations associatives, qui se développement au sein de territoires dépourvus d'intercommunalités conséquences. L'une d'elle retiendra particulièrement notre attention, du fait de sa taille et de son ancienneté : l'Association des collectivités territoriales de l'Est Parisien (ACTEP). Elle œuvre à ses débuts à des fins de renforcement de l'attractivité économique de la banlieue Est ; sa forme préserve ses communes des contraintes qui afférent à la création d'une communauté d'agglomération (1.2.2).

1.2.1 La place atypique des syndicats en Île-de-France

La loi du 22 mars 1890 permet aux communes de constituer des syndicats intercommunaux afin de proposer à une entreprise la concession d'un service public, moyennant le respect d'un cahier des charges. Qu'ils soient à vocation unique, à vocation multiple, ou « mixtes »[248], ils offrent à leurs membres une grande souplesse et latitude dans la définition des fonctions du syndicat, qui peuvent être la gestion de secteurs tels l'énergie[249] ou les transports[250] ; souplesse qui se retrouve aussi dans son financement par rapport à une

---

[245] Fouilleron Antoine *et al*., « Chronique de l'administration », *Revue française d'administration publique*, 2017/3 (N° 163), p. 645-684.

[246]Atelier parisien d'urbanisme, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, « Regroupements intercommunaux de l'agglomération parisienne au 1er janvier 2016. Premiers éléments cartographiques », 9 novembre 2015.

[247] Gaxie Daniel, « Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale », *op. cit*., p. 42.

[248] C'est-à-dire intégrant des communes mais aussi d'autres catégories de collectivités locales tels les départements.

[249] Bellanger Emmanuel, Poupeau François-Mathieu, *Lumières sur la banlieue, histoire du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication*, Les Éditions de l'Atelier, Paris, 2013.

[250] Richer Cyprien, Hasiak Sophie, Jouve Nicolas,, « Les syndicats mixtes de transport de la loi SRU : un outil pour la gouvernance interterritoriale des mobilités ? », *Flux*, vol. 83, 2011/1, p. 51-67.

intercommunalité à fiscalité propre[251]. Le syndicat mixte peut également avoir un champ d'intervention plus flou et faiblement structurant, librement défini en conseil syndical au gré des projets que ses membres souhaitent porter.

Au 1er janvier 2008, l'Île-de-France compte 705 syndicats intercommunaux à vocation unique et 62 syndicats intercommunaux à vocation multiple, auxquels s'ajoutent 219 syndicats mixtes, contre 105 intercommunalités à fiscalité propre[252]. Les grands syndicats « techniques », rassemblent de nombreux membres : le SEDIF gère l'eau potable pour environ 150 communes de la Région ; le SIGEIF, la distribution de gaz dans plus de 185 communes ; le SIPPÉREC s'occupe de la distribution de l'électricité au sein de 80 communes en 2020[253]. Le développement de syndicats s'inscrit pour Juliette Aubrun dans la trajectoire du socialisme municipal : les communes voyaient dans la forme syndicale un moyen d'être plus fort « face aux entreprises privées, voire, face à l'État »[254]. Contrairement aux intercommunalités franciliennes, les syndicats sont politiquement hétérogènes : municipalités socialistes, nationalistes et modérées se retrouvent dans la première moitié du XXème siècle au sein de ces ensembles et parviennent à s'accorder sur le cahier des charges à imposer au concessionnaire.

Depuis les années 50, l'État a tenté de réguler la constitution de ce type de structures afin d'en réduire le nombre. Récemment encore, la loi NOTRe du 7 août 2015 se fixait pour objectif de rendre certains syndicats sans objet via la mise en place de nouveaux transferts de compétences obligatoires en direction des intercommunalités. La littérature sur les syndicats de communes fait pourtant état de leur robustesse, en dépit des réformes qui cherchent à les rendre obsolètes[255]. Après la mise en œuvre des lois RCT de 2010 et NOTRe de 2015, le nombre de syndicats intercommunaux reste important et « particulièrement élevé en Île-de-

---

[251] Guimbretière Armelle, Pourcher Gilles, « Intercommunalité et fiscalité » *in* Le Saout, Rémy (dir.), *L'Intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, PUR, Rennes, 1997, p. 55-61.

[252] Direction générale des collectivités locales, base de donnée BANATIC sur l'intercommunalité.

[253] Si la distribution de l'électricité est la compétence historique du SIPPÉREC, son activité s'est diversifiée depuis les années 1990, et le syndicat propose désormais un « bouquet de compétences qui dessine une carte de ses adhérents à géométrie variables », Dumas Catherine, « L'évolution d'un syndicat du Grand Paris : retour sur vingt ans de transformations du SIPPÉREC », *Revue française d'administration publique*, 2019/4 (N° 172), p. 921-933.

[254] Aubrun Juliette, « S'unir pour gérer un service public. Le socialisme municipal à l'épreuve de l'intercommunalité 1901-1914 », *Cahiers Jaurès*, 2005/3 (N° 177-178), p. 39-51.

[255] Guéranger David, Poupeau François-Mathieu, « Introduction. Les syndicats de communes en France : résistance ou déclin annoncé ? », *Revue française d'administration publique*, 2019/4 (N° 172), p. 877-891.

France » selon les données de la Direction générale des collectivités locales (DGCL)[256], notamment au sein des départements de petite couronne.

En raison de la place qu'occupent les syndicats intercommunaux dans l'exercice de certaines compétences des collectivités locales en Île-de-France, on ne peut considérer la seule faiblesse de l'intercommunalité sous forme d'EPCI à fiscalité propre comme témoignant d'une absence de coopération et d'une fragmentation dans l'exercice de certaines compétences sectorielles. Les syndicats peuvent d'ailleurs permettre des formes d'intégration politique, comme le soulignent David Guéranger et François-Mathieu Poupeau à propos de l'intégration du Parti communiste à la gestion publique locale *via* la coopération syndicale[257]. Ils sont aussi des instances qui, du fait du grand nombre d'élus qu'elles rassemblent, de leurs relais, et des collaborations et unions que peuvent nouer les grands syndicats entre eux, permettent aux maires de se mobiliser collectivement[258]. Mais ces formes d'intégration et de mutualisation intercommunales ont pour corollaire l'absence de mutualisation des ressources fiscales, ou de définition de projets et de politiques proprement intercommunales sur des enjeux autres que ceux entrant dans le cadre de la « vocation » du syndicat.

1.2.2 Des ententes intercommunales sans intercommunalité, le cas de l'ACTEP

D'autres formes de coopération peuvent avoir un objet moins structurant, qui évolue selon les orientations retenues par les élus. L'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France et l'Atelier parisien d'urbanisme - les deux principales agences d'urbanisme de la région - recensaient avant la constitution de la Métropole une quinzaine de « coopérations souples de projet », formes « faiblement institutionnalisées (…) articulées autour de projets de territoires ou d'aménagement », attrayantes pour les maires du fait de leur « souplesse » et de leur caractère temporaire[259]. De nombreux regroupements associatifs correspondent à ce cadre avant 2016 : l'Association du Grand Orly qui rassemble treize communes intéressées dans le développement de la zone aéroportuaire ; l'Association des collectivités du Grand Roissy, qui porte un projet de coopération à cheval sur la Seine-Saint-Denis, la Seine-et-Marne et le Val

---

[256] Bulletin d'information statistique de la Direction générale des collectivités locales, n°116, juin 2017.

[257] Guéranger David, Poupeau François-Mathieu, « Introduction. Les syndicats de communes en France : résistance ou déclin annoncé ? », *art. cit.*, p. 882.

[258] Guéranger David, Poupeau François-Mathieu, *Ibid.*, p. 883.

[259] Atelier parisien de l'urbanisme, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, "Les coopérations souples de projets: un outil du Grand Paris de demain ? », juin 2015.

d'Oise ; et l'Association des collectivités de l'Est parisien, créée dans le contexte post-loi Chevènement.

L'ACTEP[260] est présentée par Jeanne Chauvel comme une des « sources » de la future Conférence métropolitaine initiée par Paris en 2006[261]. Elle est originale par son périmètre étendu et son nombre important de collectivités, jusqu'à 21 communes de l'Est du Val-de-Marne et du Sud de la Seine-Saint-Denis, ainsi que les présidences des conseils généraux de ces deux départements.

Figure n°4 : Années d'intégration des communes dans l'ACTEP

Nom de la commune	Département	Année d'intégration
Montreuil	Seine-Saint-Denis	2000
Noisy-le-Grand	Seine-Saint-Denis	2000
Bagnolet	Seine-Saint-Denis	2001
Bondy	Seine-Saint-Denis	2001
Neuilly-Plaisance	Seine-Saint-Denis	2001
Neuilly-sur-Marne	Seine-Saint-Denis	2001
Noisy-le-Sec	Seine-Saint-Denis	2001
Rosny-sous-Bois	Seine-Saint-Denis	2001
Romainville	Seine-Saint-Denis	2003
Gournay-sur-Marne	Seine-Saint-Denis	2006
Perreux-sur-Marne	Val-de-Marne	2000
Vincennes	Val-de-Marne	2000
Bry-sur-Marne	Val-de-Marne	2001
Champigny-sur-Marne	Val-de-Marne	2001
Fontenay-sous-Bois	Val-de-Marne	2001
Joinville-le-Pont	Val-de-Marne	2001
Nogent-sur-Marne	Val-de-Marne	2001
Saint-Mandé	Val-de-Marne	2001
Villiers-sur-Marne	Val-de-Marne	2001
Charenton-le-Pont	Val-de-Marne	2003

[260] Les différents passages qui traitent de l'ACTEP au sein de la thèse - au sein du chapitre I et du chapitre III - s'appuient sur une enquête réalisée dans le cadre de ma participation aux journées d'études intitulées « Les syndicats de communes en France : organisation, luttes institutionnelles, action publique », organisées par David Guéranger et François-Mathieu Poupeau à l'université Paris-Est Marne la Vallée les 8 et 9 octobre 2018. Celles-ci ont donné lieu à une publication, Lescloupé Clément, « Chronique d'une disparition syndicale. L'association des collectivités territoriales de l'Est parisien (2000-2016) », *Revue française d'administration publique*, 2019/4 (N° 172), p. 1043-1057. Cinq entretiens ont été réalisés avec d'anciennes agentes de l'ACTEP : quatre chargées de mission et une directrice générale. L'analyse des entretiens est couplée à celle des actes administratifs et de la production communicationnelle et d'expertise de l'association.

[261] Chauvel Jeanne, *op. cit.*, p. 134.

Saint-Maurice	Val-de-Marne	2003

Elle est fondée par les député-maires de Montreuil, du Perreux-sur-Marne, Noisy-le-Grand et le maire de Vincennes, qui aspirent à une prise en compte accrue de leurs territoires dans les politiques régionales d'aide au développement[262]. Les édiles la dirigent au sein d'un bureau associatif, et se relaient chaque année à sa présidence. L'association est définie par ses élus comme un « groupe de pression » transcendant les clivages politiques pour « un territoire oublié aux portes de Paris »[263] ; leur démarche justifiée par une volonté commune de mettre à mal les représentations que se feraient les pouvoirs publics de leurs territoires : « ventre-mou oublié des décideurs »[264], « laissés pour compte » de l'Île-de-France[265], situés entre les pôles économiques des Hauts-de-Seine et de la commune nouvelle de Marne-la-Vallée.

L'association mène un travail de lobbying en direction de la Région, des services de l'État, et de diverses institutions publiques afin d'obtenir des subventions, des financements, ou d'acteurs industriels et économiques dans le cadre du développement de son pôle tertiaire situé autour des communes de Fontenay et Rosny-sous-Bois. Sa coalition transpartisane fait office de façade institutionnelle[266] : elle permet à des maires de communes isolées de se revendiquer d'un mandat supra-communal ; de mettre en scène auprès des partenaires publics comme privés une coopération intercommunale atypique du fait de son caractère transpartisan, qui tranche avec l'endogamie politique des communautés d'agglomération franciliennes. Mais derrière les « efforts pour paraitre »[267] de l'association, ses réalisations effectives sont limitées ; elle ne gère aucune compétence, dispose de moyens financiers très limités[268] et d'une administration réduite à quatre ou cinq agents selon les périodes. Cette

---

[262] Relevons qu'au sein de l'Île-de-France exécutifs régional et départementaux n'ont historiquement mené que peu de politiques incitatives au développement de l'intercommunalité ou de coopérations intercommunales, contrairement à ce qui s'observait au sein d'autres territoires, Delignieres Serge, « Les systèmes régionaux et départementaux d'incitation à l'intercommunalité », *in* CURAPP., *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*, PUF, Paris, 1997, p. 51-71.

[263] Propos de Patrick Gérard et Gilles Carrez rapportés par *Le Parisien*, le 5 février 2001.

[264] Cette expression est rapportée par *Les Echos*, en date du 11 octobre 2002, au sein d'un article consacré aux premières « Rencontres de l'Est parisien » organisées par l'association. Elle est fréquemment reprise au sein des entretiens ainsi que dans plusieurs productions de l'ACTEP.

[265] *Le Parisien*, 8 octobre 2002.

[266] Bué Nicolas, « La façade d'unité des gouvernements. Le cas d'une coalition de gouvernement municipal », *Sociétés contemporaines*, 2012/4 (n° 88), p. 17-43.

[267] Codaccioni Vanessa, Maisetti Nicolas Pouponneau, Florent, « Les façades institutionnelles : ce que montrent les apparences des institutions. Introduction », *Sociétés contemporaines*, 2012/4 (n° 88), p. 5-15.

[268] La cotisation des communes membres s'élève à 0,45 euros par an et par habitant sans pondération selon le potentiel fiscal. Elle est augmentée en 2011 à 1 euro par habitant.

forme de coopération associative permet cependant aux maires de bénéficier de certaines des rétributions symboliques de l'intercommunalité, en ce qu'elle est reconnue comme un interlocuteur supra-communal par de nombreux acteurs de la région Île-de-France durant les années 2000.

Le morcellement intercommunal de la région-capitale doit ainsi être mis en perspective avec le développement de coopérations syndicale et associatives. Plutôt qu'une faiblesse de la coopération inter-institutionnelle, l'on retrouve une grande variété de structures sans cohérence d'ensemble à l'échelle de l'agglomération. Avec la création de la Conférence Métropolitaine et la fin de « l'isolement de Paris »[269], une première organisation va prétendre à intégrer l'ensemble des acteurs politiques locaux de l'agglomération.

1.3 Sortir de « l'isolement ». La conférence métropolitaine et les premières coopérations entre Paris et sa banlieue

> « L'apparition du projet de Paris Métropole est le fruit d'un long travail d'influence intellectuelle et politique que l'on peut faire remonter à l'élection de Bertrand Delanoë, en 2001. C'est à ce moment-là que s'engage politiquement le projet de renouveler les relations de Paris avec les collectivités territoriales d'Île-de-France » - Mansat Pierre, « Entretien avec Pierre Mansat », *art. cit.*

Paris est lors l'élection de Bertrand Delanoë en 2001 une des dernières grandes agglomérations françaises à ne pas être intégrée au sein d'un EPCI à fiscalité propre[270]. Mais c'est aussi la municipalité capitale qui est présentée dans la littérature comme étant à l'initiative de la constitution d'un syndicat qui regroupe l'ensemble des acteurs politiques de la zone dense, Paris Métropole. Paris se lance à partir de 2001 dans la signature de protocoles de coopération élaborés par une nouvelle administration spécifiquement dédié à cet enjeu (1.3.1). Après une séquence de collaborations bilatérales, la Mairie lance une « Conférence métropolitaine » en 2006 : elle doit construire des orientations partagées en matière de politiques publiques locales à l'échelle de l'agglomération (1.3.2).

1.3.1 Une nouvelle administration parisienne aux coopérations

---

[269] Pour reprendre une expression régulièrement employée par Pierre Mansat, l'ancien adjoint de Bertrand Delanoë, Mansat Pierre, Ronai Simon, « La Métropole du Grand Paris, grande oubliée des municipales 2020 », *Métropolitiques*, le 24 février 2020, url : https://www.metropolitiques.eu/La-Metropole-du-Grand-Paris-grande-oubliee-des-municipales-2020.html, consulté le 4 octobre 2021

[270] Avec Nice, qui le sera un an plus tard en 2002.

Les débuts de la mandature de Delanoë sont marqués pour Frédéric Gilli et Jean-Marc Offner par des « mobilisations intellectuelles »[271] : l'adjoint au Maire Pierre Mansat lance *Extra muros*, une « lettre pour la coopération territoriale » en octobre 2001 ; un an plus tard le Pavillon de l'Arsenal accueille l'exposition *Territoires partagés, l'archipel métropolitain* qui donne « officiellement à voir l'au-delà du périphérique ». L'ambition de la nouvelle majorité parisienne en matière de coopération inter-institutionnelles se formalise dès le mois de décembre 2001, à l'occasion d'une réunion organisée par Bertrand Delanoë et le Président socialiste de la Région Jean-Paul Huchon, où sont invités les maires des 29 communes voisines de la capitale. Deux ans auparavant, le futur maire de Paris s'était prononcé en faveur d'une intercommunalité susceptible de réunir la capitale et ses communes limitrophes[272]. Selon Patrick Le Lidec, Bertrand Delanoë est sensible à la « structuration d'un gouvernement métropolitain » pour deux raisons : permettre le développement de logements abordables au sein des communes limitrophes pour pallier au manque parisien ; disposer d'une institution de mutualisation de la fiscalité professionnelle alors que les entreprises se localisent de plus en plus, non pas dans la capitale, mais au sein des pôles de La Défense et de la Plaine Saint-Denis[273].

Encadré n° 5 : Pierre Mansat, un élu communiste à l'impulsion du Grand Paris

Le rôle de Pierre Mansat dans la sortie de « l'isolement » de Paris est souvent mis en avant dans la littérature sur le Grand Paris. Conseiller de Paris du XXème arrondissement, il est décrit par Philippe Subra comme « un des seuls de l'équipe municipale à avoir réellement réfléchi au problème de l'agglomération ». Elu communiste, il va « progressivement dénouer et pacifier les relations de méfiance qui existent entre les villes de banlieue et Paris »[274]. La capitale est depuis longtemps perçue par les acteurs politiques de banlieue comme un « acteur riche et égoïste exportant ses nuisances et rejetant en banlieue tout ce dont elle ne veut pas chez elle »[275]. Au sein d'un entretien paru dans la revue *Esprit* en 2008, Pierre Mansat fait le lien entre son engagement dans le renforcement des relations entre Paris et sa banlieue et son

[271] Gilli Frédéric, Offner Jean-Marc, *Paris, métropole hors les murs. Aménager et gouverner un Grand Paris*, *op. cit.*, p. 30-32.

[272] Delanoë Bertrand, *Pour l'honneur de Paris*, Calmann-Lévy, Paris, 1999. Philippe Subra précise néanmoins que la question de l'agglomération n'est pas pour autant un des « projets phares » du nouveau maire si l'on se fie à son programme électoral. Cet enjeu n'y occupait « qu'une place très discrète (…) loin derrière le logement social, la petite enfance ou la démocratie locale », Subra Philippe, « Le Grand Paris, stratégies urbaines et rivalités géopolitiques », *Hérodote*, 2009/4 (n° 135), p. 56. Néanmoins, le logement est une dimension présente dans le développement de ces nouvelles coopérations, et sera un enjeu abondamment porté par la Mairie de Paris au sein de la Conférence métropolitaine puis du syndicat Paris Métropole,

[273] Le Lidec Patrick, « L'émergence contrariée d'un gouvernement métropolitain dans le Grand Paris » *in* Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner la métropole parisienne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020, p. 179-180.

[274] Subra Philippe, « Le Grand Paris, stratégies urbaines et rivalités géopolitiques », *art. cit.*

[275] Ronai Simon, « Paris et la Banlieue : je t'aime, moi non plus », *Hérodote*, 2004/2 (N°113), p. 28-47.

rôle d'élu du XXème arrondissement, en prise avec les difficultés sociales des Lilas, de Bagnolet et de Montreuil[276].

Il est adjoint au maire à la coopération territoriale à partir de 2001, puis en charge de Paris Métropole et des Coopérations inter-territoriales à partir de 2008. Plusieurs membres de son entourage sont des acteurs importants de la construction du Grand Paris : Hugo Bévort, son directeur de son cabinet entre 2009 et 2014, est ensuite conseiller technique du Premier ministre Manuel Valls à l'aménagement du territoire jusqu'en janvier 2016 ; Elodie Lamouroux, conseillère technique de Mansat entre 2008 et 2009, est une des premières chargées de mission de Paris Métropole où elle travaille jusqu'en novembre 2011. Son cabinet est adossé à une administration nouvelle spécifiquement dédiée à la coopération : la sous-direction à la coopération territoriale, qui comprend jusqu'à sept agents ; deux pour le suivi des relations avec les territoires de chacun des départements de petite couronne, et un septième pour le suivi du SDRIF et des coopérations avec la grande couronne. Favorable à une institution du Grand Paris péréquatrice pour laquelle la résorption des inégalités serait l'une des principales missions[277], Pierre Mansat est après les élections municipales de 2014 « chargé de la Métropole du Grand Paris » auprès de la Maire Anne Hidalgo, puis progressivement moins présent dans la gestion des affaires métropolitaines.

Au-delà de l'action de Pierre Mansat, c'est aussi celle du PCF parisien qui est remarquable quant à la promotion d'une « métropole » parisienne. L'implication des communistes parisiens nuance le constat de Nicolas Bué et Fabien Desage d'un « investissement défensif de l'intercommunalité » par les élus PCF[278] : la section parisienne défend alors le principe d'une instance métropolitaine à même de redéfinir les relations entre Paris et sa banlieue. À la veille des élections municipales de 2001, la fédération communiste de Paris organise, le 24 novembre 2000, un colloque sur le thème « Paris, métropole ouverte », où participent urbanistes, architectes, économistes, sociologues et acteurs associatifs[279]. Le PCF met l'accent sur la « métropole » afin de mettre en lumière la question des inégalités qui traversent l'agglomération ; critique une capitale décrite comme une « forteresse protégée » qui fait « évacuer pauvreté et saleté » en direction de ses communes voisines, « sans aucune concertation » avec elles[280]. Régulièrement pendant la campagne municipale parisienne, *L'Humanité* publie des tribunes qui portent la question des rapports entre Paris et sa banlieue comme une thématique prioritaire. Le tournant des années 2000 correspond aux sommets de l'État à une relance du débat sur la gouvernance des métropoles, qui écarte la question de la solidarité entre les territoires au profit de l'attractivité et du rayonnement économiques[281] ; mais au local, la métropole parisienne est portée comme un instrument de mise en œuvre de davantage de justice spatiale.

---

[276] Mansat Pierre, « Agir en termes métropolitains », *Esprit*, 2008/10 (Octobre), p. 186-194.

[277] Mansat Pierre, « Paris Métropole : l'exigence d'avancer », *Métropolitiques*, le 10 décembre 2010, url : https://www.metropolitiques.eu/Paris-Metropole-l-exigence-d.html, consulté le 5 septembre 2020.

[278] Ils l'affirment à travers le cas de Calais : le ralliement « de nécessité vertu » du PCF à l'intercommunalité dominée par les socialistes lui permet d'obtenir des accords électoraux afin de maintenir sa position majoritaire au sein des communes qu'il domine encore, Bué Nicolas, Desage Fabien, « Les élus communistes et l'intercommunalité : chronique d'un « ralliement » non annoncé », Bellanger Emmanuel, Mischi Julian (dir.), *Les territoires du communisme. Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Armand Colin, Paris, 2013 p. 223-246.

[279] *L'Humanité*, 19 octobre 2000.

[280] Sahuc Stéphane, « Paris mérite un destin de métropole vivante », *L'Humanité*, 26 janvier 2001.

[281] Pinson Gilles, *La ville néolibérale*, PUF, Paris, 2020, p. 84-85.

Des discussions sont engagées par Paris avec ses communes voisines pour la signature de protocoles de coopération, mais également avec certaines intercommunalités telles Plaine Commune et le Val-de-Bièvre[282]. Deux protocoles, avec Montreuil et Saint-Ouen, sont signés en 2002 et 2003, relatifs à certains espaces à la lisière de la capitale ; un protocole avec la Mairie de Nogent-sur-Marne fin 2003, puis en mai 2004 avec la Mairie de Joinville-le-Pont, concernant la zone autour du Bois de Vincennes. À cette dernière occasion, le Mairie de Paris expose la nouvelle doctrine de la capitale : « en finir avec une manière de manager Paris dans l'isolement avec une frontière bornée au périphérique »[283]. Avec ces protocoles, la Mairie vient aussi « chercher à l'extérieur »[284] des solutions à ses problèmes « récurrents et irrésolus »[285] qu'elle estime ne pas pouvoir régler seule, en matière de logements et de mobilités notamment. C'est en ce sens qu'est signé, le 8 novembre 2004, un protocole de coopération entre Paris et Pantin : présentée par la journaliste du *Monde* Christine Garin comme l'illustration d'un « changement de posture radical » de Paris vis-à-vis de ses communes limitrophes[286] ; la Ville de Paris cède à la commune désormais socialiste près de 40 000 m2 pour y construire des bureaux, du logement et une école d'ingénieur, en échange de la somme de 7,3 millions d'euros[287]. À l'exception de la « Charte du Bois de Vincennes » centrée sur les déplacements, tous ces protocoles sont néanmoins bilatéraux et ont pour point commun de toucher aux portes de Paris[288]. Leur contenu programmatique ou opérationnel varie beaucoup, de simples études à réaliser à la cession de terrains en vue d'opérations d'aménagement.

Ce renouvellement des rapports signerait la fin d'une « époque marquée par une présence constante des instances centrales dans la gestion de la capitale »[289] - l'État n'est pas partie prenante de ces protocoles -, ou encore une « rupture avec l'histoire récente des

---

[282] « Intercommunalité : Paris a noué le dialogue avec une quarantaine de villes », *Les Echos*, 10 septembre 2002.

[283] « Paris et Joinville signent leur union », *Le Parisien*, 17 mai 2004.

[284] Estèbe Philippe, Le Galès Patrick, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *art. cit.*

[285] Chauvel Jeanne, *La question du Grand Paris (2001-2012)*, *op. cit.*

[286] « Paris cherche à décrisper ses relations avec la proche banlieue », *Le Monde*, 13 novembre 2004.

[287] *Le Moniteur*, 19 novembre 2004.

[288] Fin 2004, on compte neuf protocoles avec des villes : quatre concernent des communes des Hauts-de-Seine (Malakoff, Vanves, Issy-les-Moulineaux, Clichy ; trois des communes de Seine-Saint-Denis (Montreuil, Saint-Ouen, Pantin) ; deux des communes du Val-de-Marne (Nogent-sur-Marne et Joinville-le-Pont).

[289] Gilli Frédéric, Offner Jean-Marc, *Paris, métropole hors les murs. Aménager et gouverner un Grand Paris*, *op. cit.*, p. 42.

relations Paris-Banlieue »[290]. L'aplanissement et la normalisation des relations entre Paris et ses communes voisines est régulièrement mis en avant par Pierre Mansat et Bertrand Delanoë, et repris par les journalistes qui commentent ces démarches. De fait, Paris était déjà présente en banlieue : environ 20 000 logements sociaux appartenant à la Ville de Paris étaient localisés à l'extérieur de son enceinte, de même que plusieurs cimetières et équipements (stations d'épuration, usines de retraitement, etc.) hérités du département de la Seine[291], sans politique municipale qui leur était spécifiquement dédiée. Veillons à ne pas « valoriser à l'excès »[292] le caractère réformateur, orienté vers la constitution d'une nouvelle arène métropolitaine, de la démarche Mairie de Paris. Il s'agit surtout pour la capitale de rationaliser la gestion d'espaces et équipements qui lui appartiennent et de travailler au renouvellement des politiques urbaines à ses portes :

> « À l'époque y avait surtout énormément de problématiques qui était un l'héritage du département de la Seine, avec notamment le foncier de la ville de Paris dans certaines communes, des voies **dont le statut était pas extrêmement clair sur des communes limitrophes** » - Entretien avec une ancienne membre de la sous-direction à la coopération territoriale de la Mairie de Paris, le 16 juillet 2019.

Le travail de Christian Lefèvre sur l'évolution du rapport de la Mairie de Paris à l'État nous permet également d'appréhender la généralisation de ces protocoles de coopération autrement qu'à travers la vision enchantée d'un « ouverture métropolitaine »[293] initiée par la capitale : face à un pouvoir central qui a historiquement cherché à « briser le pouvoir local » parisien pour mieux intervenir directement sur son territoire, ces coopérations sont aussi une tentative de la ville-capitale de ne plus être « prisonnière d'un État qui les encastre dans une vision nationale du monde » et de développer une nouvelle « autonomie d'action »[294].

La sous-direction chargée des protocoles dispose d'un « tout petit budget » et est une structure réduite par rapport au reste de l'administration parisienne. Une partie du travail de ses agents consiste à solliciter l'appui d'autres directions moins intéressées par les problématiques extérieures à l'enceinte de la capitale :

---

[290] Chauvel Jeanne, *op. cit.*, p. 124.

[291] *Le Monde* recense plus largement 10 000 unités foncières situées hors du périmètre de la capitale, sur ses communes limitrophes, qui lui appartenaient encore fin 2004, « Paris cherche à décrisper ses relations avec la proche banlieue », *Le Monde*, 13 novembre 2004.

[292] Bezes Philippe, Le Lidec Patrick, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *in* Lagroye Jacques, Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 59.

[293] Gilli Frédéric, *Grand Paris. L'émergence d'une métropole*, *op. cit.*, p. 215-218.

[294] Lefèvre Christian, *Paris, métropole introuvable. Le défi de la* globalisation, Presses Universitaires de France, Paris, 2017, p. 55-64.

> « On allait jouer sur les budgets des autres services et là sur des montants qui n'étaient pas forcément neutres. Et le but c'était que de l'argent soit fléché pour aller faire des travaux sur des territoires où il n'y a pas de parisiens qui habitent. **C'était aussi aller emmerder des services avec un côté, on va libérer du foncier dans une autre commune.** Ça veut dire aller méchamment emmerder les collègues. **Ça s'il y avait pas eu une volonté politique très forte, c'était pas envisageable** » - Entretien avec une ancienne membre de la sous-direction à la coopération territoriale de la Mairie de Paris, le 16 juillet 2019
> ;
> « **De temps en temps on allait se frotter pour le coup avec les autres adjoints sur ces sujets et là ça pouvait être rugueux.** Car eux leurs sujets c'était je suis adjoint de Paris je gère Paris, qu'est-ce que vous voulez me faire chier avec le Maire d'Ivry qui n'est pas content parce qu'on a loué les friches du canal à un mec qui fait circuler 50 camions par jour » - Entretien avec la conseillère de Bertrand Delanoë en charge de Paris Métropole et des coopérations inter-territoriales entre 2009 et 2012, le 23 janvier 2020

La sous-direction bénéficie de l'appui politique du maire, qui dispose d'une conseillère en charge des relations inter-territoriales directement investie, aux côtés du cabinet de Mansat, dans les négociations avec les cabinets des autres maires-adjoints. Autant que ces dispositifs de coopération participent d'une reconfiguration des rapports entre la Mairie de Paris et les institutions communales extérieures, ils font aussi évoluer le fonctionnement interne de l'administration parisienne, avec l'émergence d'une sous-direction transversale en capacité d'aller négocier avec les directions sectorielles. Essentiellement bilatérales, ces nouvelles coopérations ne sont pas sans ambiguïté quant au sens qu'on peut leur prêter : il est, dans le discours des agents parisiens, question de réparation vis-à-vis des communes limitrophes ; d'instaurer davantage d'horizontalité dans les rapports qui lient Paris à ces dernières ; de faire émerger un souci parisien pour la banlieue. Elles permettent aussi à la municipalité parisienne d'endosser une centralité politique nouvelle eu égard à l'autonomie réduite dont elle a historiquement bénéficié face au poids de l'État dans la région. Cette centralité se déploie plus encore avec le lancement de la Conférence métropolitaine : multilatérale et non plus bilatérale, son périmètre dépasse celui de la ceinture limitrophe à la capitale et a vocation à s'élargir à l'ensemble de l'agglomération.

1.3.2 La constitution d'une Conférence métropolitaine : premiers échanges et nouvelles méfiances entre collectivités de la région-capitale

En mars 2005, Pierre Mansat annonce la tenue d'une « Conférence » qui n'implique cependant « pas de lancer une réforme institutionnelle ». Elle est inspirée par l'ACTEP ou encore par la Conférence métropolitaine Nantes-Saint-Nazaire. Une telle initiative est loin de

faire exception parmi les grandes agglomérations européennes : Bologne, Turin ou Zurich ont connu des expériences similaires[295], bien qu'elles aient peiné selon Christian Lefèvre à passer le « stade d'un dialogue et d'échanges entre acteurs locaux à une forme plus institutionnalisée »[296]. La Mairie estime pouvoir réunir les responsables de 79 communes de l'agglomération, afin de discuter de « projets supra-communaux » en matière de logement, développement économique, et de transport[297]. Les élus de la capitale ne sont pas les seuls investis à ce propos : des architectes, urbanistes, ingénieurs, et géographes lancent dans *Le Nouvel Obs* un « Appel pour le Grand Paris », et y qualifient d'« anomalie » l'absence de coopération institutionnelle au cœur de l'agglomération malgré un « destin partagé » entre Paris et ses communes voisines[298].

Le lancement et les préparatifs de la Conférence remportent un certain écho médiatique : cinq pages dans *Libération* le 19 novembre, dont une interview de Pierre Mansat. Il fait preuve de prudence et décrit une démarche sans « visées institutionnelles », dont l'objectif est de considérer certains problèmes locaux à « d'autres échelles qu'à celles de la commune »[299]. Le même dossier de *Libération* relaie l'« agacement » de Jean-Paul Huchon sur la démarche, et sa crainte qu'émerge une arène concurrente de la Région qu'il préside. Le cadrage du *Monde* est différent : selon le journal du soir, il s'agit moins d'une confrontation entre la Ville de Paris et la Région qu'entre les architectes et urbanistes d'un côté, « Roland Castro en tête », et les élus locaux, soucieux de « maintenir l'autonomie de leurs communes » face au développement d'un espace politique supra-communal.

L'initiative de la majorité socialiste fait bouger une droite parisienne critiquée pour son isolationnisme lorsqu'elle était aux affaires municipales. Claude Goasguen, président du groupe UMP au conseil de Paris et alors candidat à l'investiture pour les municipales de 2008 promeut désormais une « structure intercommunale ambitieuse », au même titre que Françoise de Panafieu qui le soutient. Son concurrent et ancien maire de Paris Jean Tibéri défend désormais pour sa part une « instance de coopération permanente »[300]. Goasguen et de

---

[295] Lefèvre Christian, « ¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas », *Política Y Sociedad*, n°47, 2010/3, p. 131 - 143.

[296] Lefèvre Christian, « Gouverner les métropoles : l'improbable gouvernement métropolitain », *Sociologie et sociétés*, n°45, 2013/2, p. 223–242.

[297] *AFP*, 15 mars 2005.

[298] *Le Nouvel Obs*, « Appel pour le Grand Paris », 4 mars 2005.

[299] *Libération*, 19 novembre 2005.

[300] « Le Grand Paris en débat », *Le Monde*, 22 novembre 2005.

Panafieu, en compagnie du patron de la droite régionale Roger Karoutchi, signent l'année suivante une tribune dans *Le Figaro* en faveur d'une communauté d'agglomération à l'échelle de Paris et sa banlieue. De tels positionnements ne doivent pas laisser penser que la droite parisienne se serait, en quelques années, convertie à la cause intercommunale : la tribune dans le *Figaro* est d'abord une dénonciation de la politique municipales de la majorité socialiste, accusée d'agir « sans consulter les communes de l'agglomération »[301]. Toujours est-il que des acteurs locaux qui se désintéressaient des coopérations inter-institutionnelles s'en saisissent désormais.

Au mois de mai 2006, seules 25 communes ont donné leur accord pour participer à une Conférence[302]. Elles sont essentiellement socialistes, et les maires de la droite des Hauts-de-Seine refusent dans leur grande majorité toute participation. Une réunion préparatoire se tient fin mai 2006 à l'Hôtel de Ville parisien. Se retrouvent, en compagnie de Bertrand Delanoë, Pierre Mansat et Jean-Paul Huchon ; Jean-Pierre Brard et Patrick Beaudouin de l'ACTEP respectivement maires de Montreuil et Saint-Mandé ; Philippe Laurent, maire UDF de Sceaux et particulièrement investi dans la communauté d'agglomérations des Hauts-de-Bièvre ; Claude Dilain, maire PS de Clichy et président de Clichy-Montfermeil ; Jacques Gautier, maire RPR de Garches ; ou encore le maire socialiste des Lilas Daniel Guiraud ; et aucun représentant de Plaine Commune n'est finalement présent[303].

Encadré n° 6 : Intercommunalité métropolitaine ou métropole-Région?

Certains élus vont aussi loin dans le rôle d'entrepreneur métropolitain que ses promoteurs parisiens, notamment le maire de Sceaux Philippe Laurent, qui prône une instance décisionnaire « au niveau de l'agglomération » sur les enjeux d'implantation de bureaux et de logements[304]. La position de Laurent peut sembler originale : vice-président de l'Association des maires de France (AMF), il prône alors un rééchelonnage des compétences locales. En creux, le projet du maire de Sceaux porte une critique de l'exécutif socialiste régional, qu'il accuse de mener des politiques qui devraient « relever pour l'essentiel de structures intercommunales ». Philippe Laurent est en effet loin d'être en faveur d'un fort pouvoir intercommunal qui se substituerait aux communes : sa promotion de l'intercommunalité est articulée à un renforcement de la place des maires dans les politiques locales, au détriment de la Région et d'institutions publiques tels le STIF ou la RATP, qu'il accuse « d'exclure » les édiles du « jeu normal des pouvoirs, qu'ailleurs ils exercent pleinement, notamment à travers

[301] *Le Figaro*, 11 juillet 2006.

[302] « C'est parti pour la Conférence métropolitaine », *Le Parisien*, 19 mai 2006.

[303] *AFP*, 23 mai 2006.

[304] *Libération*, 13 juin 2006.

les structures intercommunales »[305]. La position de Philippe Laurent montre en quoi les maires sont loin d'avoir tous une posture exclusivement défensive par rapport à l'intercommunalité[306] : elle peut être considérée comme un moyen de redéployer l'action communale ; comme une instance qui offre de nouvelles positions de pouvoir aux maires.

À l'opposée, la Conférence trouve également ses pourfendeurs y compris à gauche, en la personne du maire du Kremlin-Bicêtre Jean-Luc Laurent. Il rejette la création d'une « entité de plus » et de « nouvelles frontières » au sein d'une métropole qui doit être, selon lui, « tout simplement l'Île-de-France[307]. Par ailleurs vice-président régional en charge du logement et de l'action foncière - deux compétences sur lesquelles lorgnerait une hypothétique intercommunalité métropolitaine - Jean-Luc Laurent a une position critique plus affirmée que celle de son président Jean-Paul Huchon, qui fait preuve de davantage de prudence. Jean-Paul Huchon, président de la Région, participe effectivement à la Conférence. Il défend cependant qu'elle n'a pas à « rendre les choses plus compliquées en ajoutant une échelle institutionnelle »[308] ; et qu'elle ne doit pas concurrencer le conseil régional dans l'exercice de ses prérogatives. Dès les débuts de la Conférence, émerge une opposition métropole *versus* région[309].

Ce sont finalement une cinquantaine d'élus de villes et collectivités territoriales franciliennes qui se retrouvent à Vanves, commune des Hauts-de-Seine administrée par l'UDF, à l'occasion de la Conférence. Son cadre posé comme consensuel et « dépassant les clivages »[310] met de côté les débats autour d'une structure intercommunale : la Région est représentée et y a mis son véto, les élus de Plaine Commune finalement présents s'y opposent, tandis que l'UMP avait décidé de boycotter la réunion à l'initiative de ses conseillers parisiens[311].

Sur la question institutionnelle, des positionnements concurrents commencent à émerger : les défenseurs de la Région délégitiment l'institutionnalisation d'une instance de coopération qu'ils jugent inutile ; les plus avancés dans la construction intercommunale, tels les élus de Plaine Commune, craignent la constitution d'une structure qui remettrait en cause la centralité qu'ils aspirent à constituer en banlieue ; de nombreux maires sont opposés à une

---

[305] « Le grand pari du grand Paris », Tribune de Philippe Laurent dans *Libération,* 6 juillet 2006.

[306] Le Saout Rémy, *Intercommunalité, démocratie et pouvoir politique. Pour une analyse sociologique des enjeux contenus dans les dynamiques intercommunales*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université de Nantes en 1996.

[307] *Le Parisien*, 8 juillet 2006.

[308] « Paris joue son avenir en banlieue », *Les Echos*, 18 janvier 2007, p. 28.

[309] Pinson Gilles, Galimberti Déborah, « Métropoles franches et régions agencifiées », *Pouvoirs Locaux*, 2013/1 (n°96), p. 44-55.

[310] *Les Echos*, 7 juillet 2006.

[311] « Le Grand Paris est sur les rails », *Le Parisien*, 8 juillet 2006.

instance susceptible de les déposséder de leurs prérogatives ; d'autres tel Philippe Laurent promeuvent une communauté d'agglomération, afin non pas d'assujettir les communes mais au contraire d'élargir les prérogatives des maires par rapport aux départements ou à la Région ; les élus de la majorité parisienne affichent quant à eux une certaine prudence dans la construction d'une coopération nouvelle afin de ne pas heurter leurs voisins ; et les élus parisiens d'opposition dénoncent au contraire l'autoritarisme de la majorité dans la gestion municipale, qui laisserait présager une gestion autoritaire de futures affaires intercommunales.

Encadré n°7 : La place des élus UDF dans la promotion d'une intercommunalité de l'agglomération parisienne

Contrairement à la droite des Hauts-de-Seine, l'UDF est bien représentée au sein de la Conférence. L'UDF a activement participé à la promotion de l'intercommunalité en France, et cette institution a permis à de nombreux acteurs du parti d'accéder à des responsabilités politiques importantes. Le travail statistique réalisé par Rémy Le Saout aux lendemains de la Loi Chevènement montrait d'ailleurs la surreprésentation des élus UDF au sein des exécutifs intercommunaux : seuls 7,1% des maires en 1999 étaient étiquetés UDF, mais 25,8% des présidences d'EPCI étaient aux mains du parti de centre-droit[312]. De son côté le RPR, s'il compte davantage de maires (8,8%), comprend moins de présidents d'intercommunalité (17,7%), tandis que seuls 8,1% des présidents intercommunaux sont étiquetés divers-droite. Ces écarts semblent relever d'un partage des fonctions municipales et intercommunales entre le RPR et l'UDF, au profit du second pour les exécutifs communautaires; qui a pu participer à la neutralisation des « ambitions concurrentes qui naissaient » entre les deux partis[313]. C'est également un membre de l'UDF, Marc Censi, qui a fondé l'Assemblée des communautés de France en 1989, sorte d'équivalent intercommunal de l'AMF. La participation d'élus UDF à la Conférence est ainsi à la fois un moyen de gagner en autonomie vis-à-vis de l'UMP ; s'inscrit dans la poursuite d'une stratégie nationale d'investissement des responsabilités communautaires ; leur octroie un rôle décisif de garant du pluralisme politique que veut afficher la Conférence et la majorité parisienne.

Une nouvelle réunion de la Conférence métropolitaine est rapidement organisée. Toujours boycottée par l'UMP, elle se tient à Montreuil le 9 novembre 2006, avec une thématique qui renvoie à une compétence plutôt régionale : « l'harmonisation des politiques de déplacement ». Pour son organisation et le suivi des échanges qui s'y tiennent, un bureau provisoire de la Conférence est constitué[314]. Aucun élu UMP ne l'intègre, ni d'élus de Plaine Commune et du Val-de-Marne. Cette seconde réunion de la Conférence tourne autour d'un

[312] Le Saout Rémy, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, 2000/3, p. 446.

[313] Bachelet Frank, « Démocratie locale et coopération intercommunale (l'intercommunalité saisie par la compétition électorale) », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 21, 2001, p. 12.

[314] Il regroupe Mireille Ferri, vice-présidente Verte de la Région, la maire PCF de Saint-Ouen Jacqueline Rouillon, le maire UDF de Vanves Bernard Gauducheau, le maire PS de Clichy Gilles Catoire, et Pierre Mansat.

nouveau de métro de inter-banlieues, aux lendemains de la présentation par la RATP du projet « Métrophérique ». Ce dernier est directement inspiré d'Orbival, porté par le conseil général du Val-de-Marne[315]. D'abord hostile en raison du coût annoncé, le président de l'Île-de-France Jean-Paul Huchon annonce à l'occasion de la Conférence le lancement d'études pour ce nouveau métro en rocade. Autre annonce, l'ouverture par la Mairie de Paris d'une participation de ses communes limitrophes à l'élaboration de son Plan de déplacements. La question institutionnelle temporairement évacuée, le transport devient la première source de préoccupation de la Conférence.

Fin 2006, la Conférence métropolitaine est ainsi lancée, mais suscite toujours autant de réserves. La participation encore limitée permet à certains élus locaux d'émerger au sein de cette nouvelle scène métropolitaine et des positions divergentes se sédimentent sur la coopération intercommunale. Les lignes bougeront à nouveau un an plus tard, après que le chef de l'État ne se soit prononcé en faveur d'une communauté urbaine à l'échelle de l'agglomération.

Conclusion transitoire : L'agglomération parisienne, un territoire « dérogatoire » de la réforme de l'intercommunalité

Cet état des lieux de la collaboration intercommunale à l'échelle de l'agglomération parisienne montre en quoi le paysage politico-administratif francilien est spécifié par rapport au reste du territoire hexagonal dans son application la réforme intercommunale. Non pas que les lois relatives à l'intercommunalité n'y aient pas d'impact, ou n'y soient pas du tout appliquées par les maires, mais elles le sont différemment des autres agglomérations. L'intercommunalité à fiscalité propre y est construite sur des territoires homogènes politiquement, socialement et économiquement parlant, et non à l'échelle de l'agglomération entière ; elle est également diverse en ce que la réalité de la collaboration intercommunale varie d'un territoire à l'autre. Aux statuts intercommunaux issus de la loi Chevènement s'ajoutent d'autres formes de coopérations « souples » ou syndicales, qui peuvent elles rassembler davantage de membres, soucieux de bénéficier de certaines des rétributions de la coopération tout en conservant les mains libres dans l'exercice de leurs prérogatives politiques et fiscales.

---

[315] Le projet Orbival a été présenté le 10 juillet 2006 par l'exécutif du Val-de-Marne et est également soutenu par l'opposition de droite au conseil général. Il s'agissait de relier la gare RER de Val-de-Fontenay à la gare d'Arcueil-Cachan, soit les extrémités Est-Ouest du département, via une nouvelle ligne de métro.

La diversité des formes de coopérations ne s'identifie ainsi pas seulement entre agglomérations métropolitaines[316], mais également au sein d'une même métropole, et ce en dépit des politiques étatiques de rationalisation et d'uniformisation juridique intercommunal. Son application disparate, aléatoire et à l'initiative des élus locaux, participe au contraire à renforcer l'incertitude autour d'une future instance politique de l'agglomération parisienne.

L'agglomération parisienne apparait ainsi, non seulement comme un territoire « fragmenté », mais aussi « dérogatoire » vis-à-vis de la réforme de l'intercommunalité ; de ses objectifs de simplification, de rationalisation du paysage politico-administratif et de lutte contre le morcellement communal. Paradoxalement, c'est à travers une instance peu formalisée, la Conférence métropolitaine, indépendante des statuts juridiques intercommunaux, qu'émerge un nouvel espace de coopération qui prétend remettre de l'ordre, et intégrer l'ensemble des collectivités, présentes au sein de l'agglomération.

[316] Heinelt Hubert, Zimmermannn Karsten, « How Can we Explain Diversity in Metropolitan Governance within a Country ? Some Reflections on Recent Developments in Germany », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, 2011, p. 1175–1192.

Section 2. De la mise en problème de l'intercommunalité en France à sa promotion par l'État pour réformer le gouvernement local francilien (2003-2008)

Dans les travaux portant sur l'agglomération parisienne, l'articulation entre l'actualité de la réforme de l'intercommunalité et l'émergence de la question du Grand Paris est peu présente[317]. Au motif de la faiblesse de l'intercommunalité dans l'agglomération en dépit de la loi Chevènement ; des différentes spécificités de l'agglomération précédemment évoquées ; ou parce que les réformes qui ont touché la région-capitale à partir de 2010 traitent cette dernière au sein de dispositions particulières par rapport au cadre national ; l'histoire récente des institutions du Grand Paris est peu rattachée à celle de la réforme de l'intercommunalité, et davantage traitée comme une histoire à part. Pourtant, « logiques nationales » et « enjeux locaux »[318] s'articulent étroitement dans la production de la réforme. Mon ambition est de montrer ici en quoi la situation spécifique à l'Île-de-France, loin d'avoir pour conséquence la mise à l'écart de la région-capitale de la nouvelle mise en réforme de l'intercommunalité, alimente au contraire cette dernière.

Ainsi, parallèlement aux dynamiques de coopération inter-institutionnelle propres à l'Île-de-France, une séquence d'évaluation de l'application de la loi Chevènement et de mise en problème de l'institution intercommunale s'ouvre à partir de 2002. La situation en Île-de-France occupe une place importante dans la problématisation de la coopération intercommunale. Cette séquence met en lumière une tension entre deux approches opposées : la spécification des coopérations inter-institutionnelles et intercommunales en Île-de-France, qui conduirait à les traiter indépendamment du reste du territoire hexagonal ; un objectif de normalisation de la situation de la région-capitale par rapport aux autres grandes agglomérations françaises.

Dans cette mise en problème de l'intercommunalité, la situation de l'Île-de-France est présentée comme paroxystique des défauts et manquements aux objectifs de rationalisation, de mutualisation et d'économies d'échelles que la généralisation des EPCI est pourtant censée

---

[317] À titre d'exemple, Jeanne Chauvel revient sur la réforme de l'intercommunalité de la création des communautés urbaines à la loi Chevènement, mais n'articule pas l'émergence du « problème institutionnel » grand parisien avec les débats nationaux autour de l'intercommunalité, *La question du Grand Paris (2001-2012)*, *op. cit.*, p. 107-117.
La réforme de l'intercommunalité est également absente de l'ouvrage de Gilli Frédéric, *Grand Paris. L'émergence d'une métropole*, *op. cit.*

[318] Le Saout Rémy (dir.), *L'intercommunalité*, *Logiques nationales et enjeux locaux*, PUR, Rennes, 1997.

permettre (2.1). Cette mise en problème n'aboutit pas à une remise en cause de l'institution intercommunale en tant que telle. Au contraire, son bilan jugé négatif à l'échelle nationale, et particulièrement en Île-de-France, est mis sur le compte d'un contrôle insuffisant de la part l'État (2.2). Peu après son élection en 2007, Nicolas Sarkozy se prononce en faveur de la fin de l'exceptionnalité du régime francilien et pour la création d'une communauté urbaine du Grand Paris. Ce discours parait entériner un projet étatique de normalisation de la situation intercommunale en Île-de-France, mais d'autres scénarios spécifiant l'architecture institutionnelle de l'agglomération émergent pour le concurrencer. La création d'un secrétariat d'État exclusivement dédié aux affaires de la région-capitale renforce plus encore cette tension entre traitement spécifique et intégration du Grand Paris dans la réforme nationale des institutions locales (2.3).

2.1 La mise en problème de l'intercommunalité : critiques nationales, exemples franciliens

La réforme de l'intercommunalité ne s'arrête pas avec la loi Chevènement : s'ouvre après 2002 et les alternances présidentielle et parlementaire un IIème acte de la décentralisation où la simplification du paysage politico-administratif et de la fiscalité locale est placée au centre du débat (2.1.1). Paraissent à la fin de l'année 2005 deux documents critiques du fonctionnement de l'intercommunalité, voire de l'institution elle-même. Tout d'abord le *Livre noir de l'intercommunalité*, rédigé par des élus UMP de petite couronne, amène le ministre délégué aux Collectivités territoriales à qualifier le bilan de la loi Chevènement de « très critique » (2.1.2). Parait également un rapport très commenté de la Cour des Comptes, qui pointe entre autres problèmes les dysfonctionnements de la coopération en Île-de-France (2.1.3).

2.1.1 Une critique de la fiscalité locale qui ouvre la voie à une critique de l'intercommunalité

Nommé à la tête du Gouvernement, l'ancien président de la région Poitou-Charentes Jean-Pierre Raffarin est missionné pour mener un « Acte II de la décentralisation ». Le candidat Chirac avait durant sa campagne mis l'accent sur la question du pouvoir local et annoncé une « vaste redistribution des pouvoirs » afin de « rompre avec l'étatisme centralisateur » et « jacobin »[319].

[319] « Principaux extraits du discours de Jacques Chirac, à Rouen, le 10 avril 2002 », *Le Monde*, 16 mai 2002.

Le projet de réforme est pour partie constitutionnel, avec la réécriture de l'article I de la Constitution pour proclamer « l'organisation décentralisée » de la République. Il consacre l'autonomie financière des collectivités aux dépends des compétences et des ressources des services déconcentrés de l'État[320]. Il est critiqué par la gauche socialiste qui y voit un « démantèlement de l'État » et un « triomphe des notables », expressions employées par Ségolène Royal, alors députée PS des Deux-Sèvres[321]. L'orientation de la réforme est régionaliste mais préserve finalement le département[322], « conforté dans le rôle d'opérateur des politiques sociales »[323]. La révision constitutionnelle est votée le 28 mars 2003. Suivent deux lois organiques qui mettent en place de nouveaux transferts de compétences de l'État vers les collectivités et leurs groupements[324]. Elles opèrent plusieurs ajustements afin de faciliter les transferts de compétences en direction des EPCI à fiscalité propre, les fusion des intercommunalités de petite taille, et la transformation des syndicats.

La question intercommunale est cependant moins présente que les « Assises des libertés locales » organisées par le Gouvernement entre octobre 2002 et février 2003 ne le laissaient escompter[325]. Envisagée, l'élection au suffrage universel des exécutifs intercommunaux a été rapidement écartée par l'Association des maires de France[326] ; tandis que la « territorialisation d'ensemble des politiques publiques à l'échelle des 'territoires pertinents' que sont les agglomérations » n'a pas eu lieu[327], se heurtant aux réticences des élus, de certains grands corps et aux victoires des socialistes lors des élections locales de 2004. La réforme intercommunale est cependant relancée dès la fin de l'année 2004, non pas sous l'angle de l'organisation des pouvoirs locaux, mais de la fiscalité locale. Le 21 décembre 2004 une commission présidée par Olivier Fouquet, conseiller d'État, rend un rapport jugeant

---

[320] Epstein Renaud, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, 2015/2 (Vol. 65), p. 457-482.

[321] « Jean-Pierre Raffarin invente la République décentralisée », *Le Monde*, 31 décembre 2002.

[322] Estèbe Philippe, « Le département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique », *Informations sociales*, 2005/1 (n° 121), p. 66-75.

[323] Pasquier Romain, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, Paris, 2012, p. 179.

[324] Notamment l'habitat avec le transfert de la compétence Plan Local de l'Habitat aux EPCI.

[325] Greffe Xavier, *La décentralisation*, La Découverte, Paris, 2005, p. 86-117.

[326] Van Cornewal Pierre, « Les Assises régionales des libertés locales (octobre 2002-février 2003) : beaucoup de bruit pour rien », *Hérodote*, 2003/3 (N°110), p. 89-101.

[327] Epstein Renaud, *La Rénovation urbaine*. Presses de Sciences Po, Paris, 2013, p. 311-312.

la taxe professionnelle « d'une complexité sans équivalent, dont la gestion occasionne des coûts importants », et qui nuirait à l'attractivité des territoires intercommunaux[328] dont le financement repose en grande partie sur cet impôt. Pour financer les communautés d'agglomération, la loi Chevènement de 1999 avait en effet créé la Taxe professionnelle unique (TPU), qui venait se substituer aux taxes professionnelles des communes membres, et en unifiait le taux à l'échelle de l'intercommunalité[329].

La problématisation de la taxe professionnelle et plus largement de la fiscalité locale amorce une séquence défavorable à l'intercommunalité[330]. Début 2005, une commission d'enquête sur la fiscalité locale est missionnée par le Parlement. Elle fait suite à la controverse ouverte par les exécutifs régionaux, majoritairement socialistes, qui accusent le Gouvernement de mal compenser les compétences transférées et s'estiment contraints d'augmenter de façon conséquente les impôts locaux. La version finale du rapport témoigne de tensions politiques fortes entre le rapporteur, Hervé Mariton, député UMP, et le président de la commission Augustin Bonrepaux, député socialiste, notamment sur la question intercommunale. Dès son avant-propos, le rapporteur Hervé Mariton statue que, l'intercommunalité, acquis de la gauche à travers la loi Chevènement, « aura plus coûté qu'elle n'aura permis d'économiser »[331] ; qu'elle « aggrave » l'empilement des échelons. Auguste Bonrepeaux dénonce finalement un rapport qui « tourne finalement le dos à l'objectivité », en particulier sur la question intercommunale, dont la vision qui ressort serait « réductrice ». Publié en juillet 2005, le rapport juge l'intercommunalité à l'origine d'une « inflation fiscale indiscutable » et ouvre une séquence de mise en problème de cette catégorie d'institution.

---

[328] Fouquet Olivier, Rapport de la commission de réforme de la taxe professionnelle remis au Premier Ministre, 21 décembre 2004.

[329] Rangeon François, « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 20, 2000, p. 9-23.

[330] La taxe professionnelle ne sera pas supprimée à l'occasion du second quinquennat de Jacques Chirac. Elle est finalement remplacée avec la loi de finances de 2010 par la contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Nous aurons l'occasion de revenir sur ces deux impôts par la suite quant à la question de la répartition de la fiscalité entre la Métropole du Grand Paris et ses « Territoires ».

[331] Mariton Hervé, Rapport n° 2436 sur l'évolution de la fiscalité locale fait au nom de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale, Assemblée nationale, juillet 2005.

2.1.2 Le Livre noir de l'intercommunalité *et son constat « accablant »*

En septembre 2005, deux députés UMP, Patrick Beaudouin, également maire de Saint-Mandé dans le Val-de-Marne, et Philippe Pemezec, par ailleurs maire du Plessis-Robinson dans les Hauts-de-Seine, publient un *Livre noir de l'intercommunalité* qui s'appuie largement sur le rapport parlementaire relatif à la fiscalité locale. Réalisé avec l'aval du groupe parlementaire UMP, les auteurs reprochent à l'intercommunalité un cadre juridique « rigide doublé parfois de l'absence d'un projet commun cohérent », une « mauvaise mutualisation des moyens et des compétences en totale contradiction avec l'objectif initial » et une « gouvernance source de rivalités politiques ». Les critiques formulées peuvent se résumer en cette formule : « Rigidité et dérives, tels sont les maux de l'intercommunalité »[332].

Dans cette charge contre le modèle d'EPCI à fiscalité propre, les auteurs promeuvent en substitution la mise en place de « coopérations souples ». Elles sont bien connues de Patrick Beaudouin, président de l'ACTEP l'année de la publication du rapport. Celle-ci y est d'ailleurs définie comme un « exemple de réussite d'une structure intercommunale non institutionnelle » qui permettrait de construire des « projets communs »[333]. Son co-auteur Philippe Pemezec avait quant à lui l'expérience de l'intercommunalité à fiscalité propre, en tant que vice-président de la communauté des Hauts-de-Bièvre. Néanmoins le rapport du député-maire du Plessis-Robinson à son EPCI est compliqué : Pemezec avait été le seul des sept maires à refuser que soit nommé un élu de son opposition municipale au sein du conseil communautaire[334], suite à quoi il avait déclaré s'être « fait avoir » en intégrant la communauté ; forme qu'il jugeait alors « inadaptée en région parisienne »[335].

Le rapport s'appuie sur un questionnaire adressé à 250 maires visant à déterminer leur « satisfaction de l'action de la structure intercommunale » et leur appréciation de son « efficience territoriale » ; sur des auditions réalisés avec des élus locaux et des juristes ; mais aussi sur certains travaux de science politique relatif à l'intercommunalité, tel le travail de

---

[332] Beaudoin Patrick, Pemezec Philippe, *Le livre noir de l'intercommunalité. Les incohérences de la loi Chevènement*, 2005, p. 8

[333] *Ibid.*, p. 16.

[334] « Les deux maires s'écharpent », *Le Parisien*, 17 septembre 2003.

[335] « Mariés à contrecœur », *Le Parisien*, 31 octobre 2002.

Gilles Massardier sur « l'intercommunalité pour s'isoler »[336]. À l'encontre de la thèse d'un « apolitisme intercommunal de rigueur » décrit par David Guéranger comme « inhérent à l'institution »[337], les auteurs reprochent à l'intercommunalité « d'exacerber les clivages politiques » au motif que les regroupement se fondent des bases affinitaires. Leur constat est forgé à travers les expériences en Île-de-France politiquement endogames, mais ont pour les auteurs une portée nationale. L'EPCI à fiscalité propre serait ainsi une institution qui renforce l'identité politique d'un territoire et crée des bastions ; qui ne s'appuie que sur des « marchandages » allant à l'encontre d'une réelle coopération territoriale, dont les deux élus se présentent comme les défenseurs. En bref, loin d'être une réponse à la fragmentation du paysage politique local, l'intercommunalité l'amplifierait.

Un mois après la sortie du *Livre noir,* le Ministre délégué aux Collectivités territoriales Brice Hortefeux se rend à la Convention nationale de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), équivalent de l'Association des maires de France pour les présidents d'intercommunalité, qui se réunit à Angers en présence de plusieurs centaines d'élus. Dans son discours, le ministre reprend bon nombre des critiques formulées au sein du *Livre Noir* et du rapport parlementaire sur la fiscalité locale : manque de pertinence des périmètres géographiques et des compétences ; absence d'économies d'échelle, etc. Dans *Le Monde*, Béatrice Jérôme résume en mot le bilan de la loi Chevènement que dresse Brice Hortefeux : « accablant »[338]. La critique est aussi adressée à la gauche jugée trop dépensière lorsqu'elle était aux affaires gouvernementales : Brice Hortefeux s'attaque notamment aux incitations financières mises en place par la loi de 1999 et qui visaient à encourager les communes à se regrouper. Face à ce « climat de défiance » envers l'intercommunalité, selon l'expression formulée par le journaliste des *Echos* Joël Cossardeaux, l'Assemblée des communautés de France défend une institution qui permet aux communes de « faire face » à la rigueur budgétaire[339], mais reconnait l'existence de « coquilles vides »[340]. Dans son entreprise de défense, l'AdCF est également soutenue par le président de l'AMF Jacques Pélissard, qui

---

[336] Massardier Gilles, « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux », *in* Gaxie Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan, Paris, 1998, p. 139-164.

[337] Guéranger David, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001) : éléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'université de Grenoble 2 en 2003, p. 231-232.

[338] « Le gouvernement veut freiner les dérives de l'intercommunalité », *Le Monde*, 8 octobre 2005, p. 13.

[339] « L'intercommunalité fait l'objet d'un flot de critiques », *Les Echos*, 7 octobre 2005, p. 7.

[340] « Le gouvernement veut freiner les dérives de l'intercommunalité », *Le Monde*, 8 octobre 2005, p. 13.

dénonce au sein des *Echos* un « procès injuste et prématuré ». Il souligne dans sa tribune le rôle de compensation qu'ont pu jouer les EPCI à fiscalité propre pour les communes par rapport à la baisse des dotations de l'État[341]. Récent président de l'AMF - depuis 2004 - Jacques Pélissard est maire de Lons-le-Saunier et membre de l'UMP, au même titre que le président de l'AdCF, Marc Censi, maire de Rodez et président de la communauté d'agglomération du Grand Rodez.

Le discours de Brice Hortefeux a beau recouvrir une dimension de clivage gauche-droite, le parti gouvernemental et ses alliés de l'UDF sont fortement implantés à l'échelle intercommunale suite à leur victoire aux élections municipales de 2001. Pas question pour le Gouvernement de supprimer l'intercommunalité au profit de coopérations souples, comme le propose le *Livre noir*. Le discours critique du ministre délégué aux Collectivités territoriales s'inscrit également dans le contexte de la parution d'un rapport attendu de la Cour des comptes qui doit dresser un premier bilan d'application de la loi Chevènement. Les déclarations de Brice Hortefeux font écho aux constats, dont il a déjà connaissance, formulés par la Cour sur l'état de l'intercommunalité en France[342].

2.1.3 La Cour des Comptes se saisit de la question intercommunale

> « Le pilotage par l'État de la réforme issue de la loi du 12 juillet 1999 a certainement favorisé la dynamique de création ou de transformation de groupements de communes à fiscalité propre, mais cela, sans doute, au détriment des autres objectifs de la loi » - Cour des Comptes, *L'intercommunalité en France. Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, novembre 2005, p. 29.

Le rapport de la Cour des Comptes est d'abord une évaluation de la loi du 12 juillet 1999 et de ses effets. Il est symptomatique d'une période où la Cour s'intéresse de plus en plus aux collectivités locales et à leurs émanations - le local étant alors le nouvel échelon où réaliser des économies budgétaires - après s'être principalement penchée sur l'État central et

---

[341] Pélissard Jacques, « Intercommunalité : un procès injuste et prématuré », *Les Echos*, 3 octobre 2005, p. 19.

[342] Dans sa réponse au rapport de la Cour des Comptes, Brice Hortefeux déclare avoir « dès [son] arrivée » fait de « la rationalisation de l'intercommunalité » un de ses « chantiers prioritaires » en vue d'une « plus grande efficacité au service de l'action publique locale », notamment en matière de « cohérence des périmètres », de « maîtrise des coûts », d'« exercice effectif des compétences » et de « simplification du paysage », Cour des Comptes, *L'intercommunalité en France. Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, novembre 2005, p. 293.

les comptes de la Sécurité Sociale[343]. La réalisation de l'enquête, auprès de 144 EPCI à fiscalité propre, s'appuie ainsi sur les investigations des Chambres régionales des comptes. Dans son rapport, la Cour présente, contrairement au *Livre noir,* l'intercommunalité comme une solution de secours liée aux échecs de l'État dans ses politiques de fusion des communes. Elle reproche cependant à cette institution son caractère inachevé : des « compétences qui restent virtuelles » ; des « moyens partiellement transférés » ; des « investissements limités » ; un manque de mutualisation et une absence d'économies d'échelle. Contre l'argument qu'avançait la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur d'une « neutralité de la coopération sur les taux d'impôt »[344], la Cour rend, au même titre que les parlementaires UMP précédemment évoqués, l'intercommunalité directement responsable de la « pression fiscale supplémentaire sur le contribuable ». La bonification sur la dotation générale de fonctionnement mise en place par la loi Chevènement, pour inciter les communes à se regrouper est assimilée à un risque de « dérive financière globale ». Ces incitations ont cependant contribué au développement rapide d'institutions supracommunales en France[345], développement qui tranche avec ses voisins européens[346]. D'où le constat des sages de la rue Cambon : la loi de 1999 a bien permis d'augmenter le nombre d'intercommunalités, mais cela s'est fait au détriment de plusieurs des objectifs que le législateur plaçait dans cette institution. Dans son traitement, la presse nationale relaie principalement les considérations d'ordres économique et fiscal : *Le Figaro Economie* parle d'une intercommunalité qui « coûte trop cher »[347], *Les Echos* d'une institution qui « se paye au prix fort »[348]. Mais la Cour ne remet en cause pas l'intercommunalité en tant que telle. Le rapport prône une nouvelle étape dans la rationalisation intercommunale : il ne dénonce pas les dérives actuelles comme étant inhérentes à l'institution mais comme un problème à résoudre par un renforcement de l'intégration communautaire.

---

[343] Lépinay Thomas, *Le pouvoir des rapports : la Cour des comptes, du jugement des comptes à l'évaluation des politiques publiques (années 1950 – années 2010) : contribution à une histoire des grands corps de l'État*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne le 21 septembre 2010, p. 328-332.

[344] Leprince Matthieu, « Superposition des niveaux de collectivités locales et comportements de dépenses publiques. Le cas de la coopération intercommunale en France », *Annuaire des collectivités locales*, Tome 23, 2003, p. 655-662.

[345] Pour François Baraize et Emmanuel Négrier, l'incitation au regroupement par la bonification de la dotation générale de fonctionnement a eu pour effet d'un côté que « personne ne soit perdant » au niveau des communes dans la constitution d'une intercommunalité, mais aussi de reporter à plus tard « des véritables effets de l'intégration communautaire, c'est-à-dire des transactions politiques d'une agglomération installée, légitime », Baraize François, Négrier Emmanuel, « Un chemin vers le leadership », *in* Smith, Andy Sorberts Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, PUR, Rennes, 2002, p. 191.

[346] Jouve Bernard, « La contribution des réformes institutionnelles des métropoles à la transformation de l'État keynésien : un bilan des expériences ouest-européenne », *Géographie, économie, société*, vol. 7, 2005/2, p. 177-192.

[347] *Le Figaro Economie*, « L'intercommunalité coûte trop cher », 18 novembre 2005.

[348] *Les Echos*, « La Cour des comptes pointe les dérives de l'intercommunalité », 19 novembre 2005.

Le cas de l'Île-de-France est en partie traité à part au sein du rapport[349]. La Cour met en cause la taille réduite des groupements franciliens, et les « considérations politiques » qui empêchent des intégrations « plus étendues »[350]. La formule renvoie explicitement aux affinités partisanes qui président à la constitution d'EPCI. Les intercommunalités franciliennes sont ainsi qualifiées de « défensives ». Leur faible taille est par ailleurs mise en perspective avec celle, bien plus conséquente, des syndicats intercommunaux, pointés comme un frein au développement de communautés d'agglomération élargies :

> « Le rapport abordait la région de Paris et pointait une concentration très forte de coquilles vides. La Cour avait l'intercommunalité francilienne dans le collimateur » - Entretien avec Nicolas Portier, secrétaire général de l'AdCF, le 2 avril 2019.

Ce traitement particulier de la région parisienne n'induit cependant de propositions spécifiques à ce territoire, autres qu'une application de la loi en cohérence avec les objectifs de l'intercommunalité. La Cour préconise ainsi une « implication forte de l'État », qualifiée d' « indispensable pour achever le maillage de la Région »[351]. Malgré des « réserves ou divergences de vues par rapport à certaines conclusions », l'AdCF voit dans « l'appel » de la Cour l'instigation d'« une nouvelle étape, plus qualitiative » et « plus ambitieuse », du développement intercommunal[352]. L'AdCF distingue les « vives critiques adressées à quelques cas extrêmes », en particulier en Île-de-France, qui pour l'association relèvent d'un détournement de la loi, et les « observations plus récurrentes » qui renvoient à des « écueils et des risques auxquels il convient de prendre garde ».

L'option portée par les auteurs du *Livre noir*, de substitution des EPCI au profit de formes « souples », ne s'impose pas dans la mise en problème de l'état de l'intercommunalité en France. Le problème est davantage focalisé sur les « dérives » dans l'application de la loi Chevènement. Dérives auxquelles pourrait répondre un renforcement de l'intercommunalité et de son contrôle.

---

[349] Alors que le taux de couverture de la population par l'intercommunalité oscille entre 99,1% et 69,7% selon les régions hors Île-de-France, il se situe à 43,7% en région parisienne en 2005. Le rapport relève cependant une progression « très nette depuis 1999 » : de 26,7% des communes de la Région étaient membres d'un EPCI à fiscalité propre en 1999, contre 60% en 2005.

[350] Cour des comptes, 2005, p. 178.

[351] Cour des comptes, 2005, p. 63

352 « Rapport de la Cour des comptes sur l'intercommunalité : Les réactions de l'Assemblée des communautés de France (ADCF) », 23 novembre 2005

2.2 Renforcer l'intercommunalité pour répondre à ses dérives

La mise en problème de l'intercommunalité est façonnée par « le système explicatif »[353] induit par l'institution : répondre aux problèmes de l'état actuel de la coopération intercommunale passe par son renforcement, seul à même de parvenir aux objectifs de rationalisation et de simplification que porte l'État via cette forme d'organisation. Cette logique s'impose d'autant plus fortement que l'intercommunalité a des promoteurs influents, au premier rang desquels l'Assemblée des communautés de France qui, en réponse au rapport Mariton et au *Livre noir* dont elle intègre certaines des critiques, va produire son bilan (positif) de l'application de la loi Chevènement (2.2.1). L'État tente par ailleurs de reprendre en main son développement, et s'éloigne de la politique incitative du début de la décennie. L'Île-de-France est particulièrement suivie par la haute administration de l'Intérieur, qui veut mettre fin à son caractère dérogatoire vis-à-vis de la réforme intercommunale (2.2.2). En parallèle, une attention accrue aux dynamiques métropolitaines émerge aux sommets de l'État à partir des travaux de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Ils mettent l'accent sur la nécessité d'un renforcement de l'attractivité des métropoles via une forme de mise en cohérence des politiques de développement économique à l'échelle des grandes agglomérations, cohérence que pourrait permettre la création d' intercommunalités élargies (2.2.3).

2.2.1 Les bienfaits de la coopération menacés par l'incertitude : le double registre de promotion de l'intercommunalité par l'AdCF

L'intercommunalité dispose d'un groupe de pression spécifique : l'Assemblée des communautés de France, nommée Association des districts et communautés de France jusqu'en novembre 1999 avant la loi Chevènement. Durant la séquence de mise en problème, elle défend l'institution autour de deux registres : critique envers certaines des réformes récentes engagées par l'État et les discours de ses détracteurs, accusés de générer des incertitudes à l'origine des « dérives » dont ils rendent l'intercommunalité responsable ; louant les bienfaits de l'intercommunalité pour les communes qui en sont membres, et ses réussites vis-à-vis des objectifs que place l'État en elle. La « Charte des communautés » de l'AdCF,

[353] Cette expression est employée par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès quant à la marque que laissent les instruments d'action publique dans la perception et les manières de faire des acteurs, Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, « Instrument » *in* Boussaguet Laurie *et al*. (dir.)., *Dictionnaire des politiques publiques. 4e édition précédée d'un nouvel avant-propos*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, p. 326.

présentée lors de sa Convention Nationale de 2005, synthétise cette défense des intercommunalités. D'un côté les EPCI sont vantés comme des « démultiplicateurs de l'action des communes », dans le respect de leur autonomie. Ils sont décrits comme un instrument de « rationalisation des choix publics » et d'une nouvelle forme de gouvernance qui permet des « décloisonnements administratifs » et une « élévation des capacités d'expertise »[354]. De l'autre l'association dénonce la mise à l'agenda d'une réforme de la taxe professionnelle qui génère incertitude et instabilité fiscales, présentées comme les sources des dysfonctionnements de certaines institutions communautaires.

Durant cette séquence, de nombreuses expertises sont commandées par l'AdCF pour appuyer son discours. D'abord un rapport sur les effets péréquateurs de l'intercommunalité, commandé à des économistes, dont les « premières tendances » publiées en septembre 2006, soulignent les redistributions qui découlent de la « mutualisation des services » et leur accroissement au fil du temps[355]. Une autre étude lancée en juillet 2005 s'intéresse au rôle des communautés d'agglomération sur l'activité économique. Elle met en avant « l'implication réelle des élus communautaires dans les démarches de développement économique local » ainsi que la dynamique de « professionnalisation » des agents communautaires sur ce domaine d'intervention[356].

L'association travaille également à formuler et diffuser des « bonnes pratiques » dans la gestion communautaire. Une étude est commandée à ce titre auprès des élèves de l'Institut national des études territoriales (INET)[357]. Publiée en décembre 2005, elle met en avant le rôle crucial du directeur général des services de l'intercommunalité dans la réussite de l'institution. Celui-ci se doit d'endosser un rôle d'« animateur » d'un « réseau des administrations municipales », et non une position surplombante ; de promouvoir une « démarche consensuelle » jugée nécessaire au bon fonctionnement de l'institution. Les conclusions du rapport donnent des armes à l'Assemblée pour contrecarrer un argument qui lui est régulièrement opposé : celui de la domination politique de la ville-centre d'une communauté au détriment des communes périphériques. L'étude évoque au contraire une satisfaction globale des communes périphériques et présente l'intercommunalité comme un

---

[354] AdCF, « La Charte d'Amiens des Communautés », janvier 2005.

[355] AdCF, « Quelle péréquation locale? », *Intercommunalités*, n°104, septembre 2006, p. 12-13.

[356] AdCF, *L'action économique des agglomérations françaises. État des lieux en 2005*, novembre 2005.

[357] Institut national des études territoriales, Assemblée des communautés de France, *Les relations communes - communautés dans la gouvernance des agglomérations*, décembre 2005.

jeu à somme positive où chacun y trouve son compte. De même qu'au sein de la « Charte » de 2005, l'AdCF redéfinit les dysfonctionnements précédemment pointés comme étant le fruit des « fortes incertitudes » qui pèsent sur le développement intercommunal : les « dérives » de l'intercommunalité seraient d'abord la conséquence de son incessante mise en réforme.

Les « luttes définitionnelles »[358] autour de la problématisation de l'intercommunalité vont tourner en faveur de l'Assemblée des communautés, en partie soutenue dans son entreprise par l'AMF[359]. Un an après son discours devant les membres de l'AdCF, Brice Hortefeux écrit au sein du magazine de l'association que trois objectifs guident son action sur cet enjeu : faciliter les regroupements déjà existants, à travers les fusions notamment ; réduire le nombre de syndicats, contre l'entreprise de promotion des coopérations souples présente au sein du *Livre noir* ; « compléter la carte de l'intercommunalité à fiscalité propre », quitte pour cela à « envisager un pouvoir plus contraignant donné au préfet, à défaut d'action des élus locaux »[360].

2.2.2 Vers une reprise en main par l'État de l'intercommunalité en Île-de-France ?

Patrick Le Lidec[361] souligne que la mise en problème de l'intercommunalité engage dès 2006 le bureau des structures territoriales de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) dans l'élaboration d'un nouveau projet de loi relatif à la modernisation des institutions locales (intitulé MODELOC) afin de « corriger les principaux dysfonctionnements mis en évidence » par la Cour des Comptes[362]. Cette ébauche de projet de loi s'appuie notamment sur un *Livre blanc de l'intercommunalité*, publié par l'AdCF à l'occasion de sa 18ème Convention nationale, le 4 octobre 2007. Parmi les principales orientations, l'achèvement de la carte intercommunale d'ici au 1er janvier 2014. Succèderait ainsi, à une période de laisser-faire quant aux regroupements, une tentative de reprise en main par l'État.

---

[358] Gilbert Claude, Henry Emmanuel, « Lire l'action publique au prisme des processus de définition des problèmes », Gilbert Claude, Henry Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, La Découverte, Paris, 2009, p. 7-33.

[359] Pélissard Jacques, « Intercommunalité : un procès injuste et prématuré », *Les Echos*, 3 octobre 2005, p. 19.

[360] AdCF, *Intercommunalités*, n°106, novembre 2006, p. 9.

[361] Le Lidec Patrick, « L'intercommunalité, une variable d'ajustement dans la réforme des collectivités territoriales? Généalogie d'un projet, stratégie et arbitrages politiques », *op. cit.*, p. 23-49

[362] *Ibid.*, p. 28

L'ambition de rationalisation du paysage intercommunal n'avait cependant jamais été mise de côté : la DGCL suit l'application de la loi Chevènement depuis son entrée en vigueur. En collaboration avec la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), dépendant du ministère de l'Économie et des Finances, les deux directions avaient commencé à recenser les EPCI à fiscalité propre afin de faire une première cartographie des communautés d'agglomération. Des bilans statistiques sont publiés annuellement dès 2000, où sont recensés les modes de financement des groupements communautaires. Ces bilans statistiques évoluent à partir de 2006, pour ne plus être seulement une succession de données bruts mais des notes commentées, publiques ; également plus « politisées »[363] en ce qu'elles comprennent des recommandations. Les deux directions y pointent le retard de l'Île-de-France, réclament une « clarification des relations entre les communes et les groupements » ; la « rationalisation des périmètres » et des « structures », afin d'entrer dans une « phase nouvelle, plus qualitative, destinée à faciliter l'évolution des structures de coopération »[364]. Il n'y est pas question de spécificités territoriales franciliennes qu'il s'agirait de prendre en compte quant au développement intercommunal dans la région : l'Île-de-France est, au même titre que les autres régions, visée par le même projet de rationalisation du paysage politico-administratif.

Dans une logique d'évaluation ministérielle de la réforme intercommunale, une base de données sur les regroupements est créée en 2007. Intitulée « Banatic » - Base Nationale sur l'Intercommunalité[365], elle est produite par la DGCL seule. Le lancement de Banatic améliore très sensiblement la finesse de l'objectivation cartographique : sont désormais recensées et comparées les compétences exercées par les EPCI, les syndicats de communes et les syndicats mixtes. Ces cartes sont déclinées par départements et par régions ; elles permettent de souligner l'inégal état des lieux de l'intercommunalité en France, et en particulier les carences de l'Île-de-France.

Le Gouvernement agit également à la suite du rapport de la Cour en mobilisant les préfets. Le 23 novembre 2005, une circulaire portant sur « l'amélioration du mode de constitution et de fonctionnement des EPCI »[366] leur est adressée, signée par le ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy. Il y communique aux préfet un impératif de « rationalisation »

---

[363] Penissat Étienne, « Publier des « chiffres officiels » ou les contraintes bureaucratiques et politiques qui façonnent l'expertise d'État. Le cas des statistiques du ministère du Travail », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, 2012/4, p. 45-66.

[364] DGCL, BIS n°50, L'intercommunalité à fiscalité propre en 2006.

[365] *Le Journal des communes*, 26 novembre 2007, p. 9.

[366] Circulaire du 23 novembre 2005.

des périmètres, et les charge de s'assurer de l'effectivité des transferts de compétences. Les préfets sont invités à s'appuyer sur les Commissions départementales de coopération intercommunale (CDCI)[367]. Ils peuvent désormais les solliciter « au-delà des seuls cas où la loi rend sa consultation obligatoire » afin de réaffirmer le rôle des services de l'État dans la politique de constitution de la carte intercommunale. Cette orientation est précisée par le ministre délégué aux Collectivités territoriales quelques mois plus tard à l'occasion des « Rencontres pour les collectivités territoriales » organisées au Sénat le 17 mars 2006. Ayant pour thème l'« l'intercommunalité : bilan et perspectives », Brice Hortefeux y expose la nouvelle politique conduite avec Nicolas Sarkozy et renouvelle les exigences de cohérence des périmètres et de transferts effectifs de compétences. Plus questions désormais d'« ouvrir la boite de Pandore de l'intercommunalité à la carte »[368].

Des membres de la représentation nationale suivent également la réforme de près. À la suite des « Rencontres » au Sénat, Philippe Dallier[369] publie un rapport pour le compte de l'Observatoire de la décentralisation du Sénat sur « le bilan et les perspectives de l'intercommunalités à fiscalité propre »[370]. Ce rapport est important, car il remet au goût du jour, après le *Livre noir*, une demande de spécification de la réforme en Île-de-France par rapport au reste du territoire hexagonal. Dallier juge lui aussi l'intercommunalité « inadaptée » en petite couronne, mais avec un projet en tête toute autre que celui des auteurs du *Livre Noir* : son rapport propose la mise en place d'une institution francilienne nouvelle, fruit de la fusion des conseils généraux de Paris, des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis.

---

[367] Les CDCI sont définis par Rémy Le Saout comme des « instruments d'aide à la décision » et des « structures de concertation » sur la mise en place des coopérations intercommunales au sein d'un département. Elles sont chargées de réaliser des états des lieux de la coopération, et de relancer l'intercommunalité *via* l'élaboration de schémas départementaux de coopération intercommunale. Le contenu des schémas n'a initialement de valeur qu'indicative, sans force juridique propre, et les communes n'ont aucune obligation à s'y conformer. Elles sont composées, outre de représentants de l'État, d'élus locaux du département, Le Saout Rémy, *Intercommunalité, démocratie et pouvoir politique. Pour une analyse sociologique des enjeux contenus dans les dynamiques intercommunales*, *op. cit.*, p. 209-220.

[368] Déclaration de M. Brice Hortefeux, ministre délégué aux Collectivités locales, sur les axes prioritaires de la « relance » de l'intercommunalité, au Sénat le 17 mars 2006.

[369] Philippe Dallier est maire UMP des Pavillons-sous-Bois et sénateur depuis 2004.

[370] Dallier Philippe, « Bilan et perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre », Rapport d'information n° 48, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, déposé le 30 octobre 2006.

2.2.3 L'émergence d'un souci étatique pour les métropoles

L'attention accrue aux sommets de l'État vis-à-vis du développement intercommunal coïncide avec une « redécouverte sélective des villes »[371], illustrée par l'attention renforcée sur le rôle des métropoles dans le développement et l'attractivité économiques du pays[372]. Le suivi de la question intercommunale revient à la DGCL, la focale portée sur les métropoles est davantage le fait de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Créée en 1963, la DATAR est une « administration de mission » au rôle « d'impulsion et de coordination » en matière d'aménagement du territoire, dont les pouvoirs et l'autorité proviennent de sa dimension interministérielle[373]. Durant les années 1960, la DATAR promouvait le développement de « métropoles d'équilibre », de province et de taille intermédiaire, afin de « mieux équilibrer le territoire » face à une métropole parisienne « dévoreuse de la France »[374].

La Délégation donne à partir des années 1990 une « nouvelle actualité » au « référent métropolitain » au sein de l'État[375]. Il est également mobilisé par des géographes et économistes tels Pierre Veltz[376] ou François Ascher[377], qui font partie de ces savants qui travaillent étroitement avec la Délégation[378]. Avec les aménageurs de la Délégation, ces universitaires participent à la production d'un nouveau « discours scientifico-administratif » sur les métropoles[379] : ils les définissent comme les « territoires pertinents » des politiques de développement ; comme le berceau de la croissance économique ; et promeuvent la mise en place de dispositifs pouvant faire bénéficier la richesse économique qu'elles captent à l'ensemble des territoires infra-métropolitains.

---

[371] Halbert Ludovic, « Les villes françaises dans la nouvelle donne économique », *in* Cailly Laurent (dir.), *La France, une géographie urbaine*, Armand Colin, Paris, 2010, p. 307-324.

[372] Crouch Colin, Le Galès Patrick, « Cities as national champions? », *art. cit.*

[373] Bodiguel Jean-Luc, « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue française d'administration publique*, 2006/3 (n°119), p. 401-414.

[374] Lefèvre Christian, *Paris, métropole introuvable. Le défi de la* globalisation, *op. cit.*, p. 49.

[375] Olive Maurice, « Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains », *Espaces et sociétés*, 2015/1 (n° 160-161), p. 135-151.

[376] Veltz Pierre, *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, PUF, Paris, 1996.

[377] Ascher François, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris, 1995.

[378] Massardier Gilles, *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, L'Harmattan, Paris, 1996.

[379] Douillet Anne-Cécile, « Le développement territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs », *in* Dumoulin Laurence *et al.*, *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, PUG, Grenoble, 2005, p. 133-156 ; Douillet Anne-Cécile, « Les sciences sociales entre analyse et accompagnement de la territorialisation de l'action publique », *in* Ihl Olivier (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, PUG, Grenoble, 2006, p. 133-148.

La réflexion sur les métropoles n'est pas déconnectée de la question intercommunale : au sein de sa brochure *Aménager la France de 2020*[380] publiée en 2000, la DATAR promeut un « polycentrisme maillé » à l'échelle du pays, recomposé à partir de structures intercommunales fortes dans le périmètre des agglomérations et d'une coopération interrégionale renforcée[381]. En mettant en avant le principe de la « coopération métropolitaine »[382], les travaux de la DATAR se placent dans une perspective qui fait écho au développement des institutions intercommunales. Pour Ludovic Halbert, la montée de la question métropolitaine à laquelle contribue la DATAR est « aussi un avatar du processus de décentralisation » : la recherche d'une « plus grande cohérence institutionnelle » découle de « l'évolution fonctionnelle » des agglomérations qu'étudie la Délégation[383]. Le discours savant sur les métropoles alimente ainsi la réforme territoriale.

Début 2003, la Délégation transmet un rapport au Premier ministre pour une « nouvelle politique de développement des territoires »[384]. La DATAR articule la nécessité de renforcer l'attractivité des métropoles françaises dans la compétition européenne et mondiale aux « nouvelles inégalités » que connaissent les agglomérations[385]. Le cadre de gouvernement local proposé pour les métropoles « régionales » est celui des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines, au motif qu'elles perçoivent la taxe professionnelle unique et se retrouvent ainsi directement intéressées par le développement économique de l'ensemble de leur territoire. L'intercommunalité à l'échelle des métropoles est également présentée comme offrant une lisibilité plus grande aux investisseurs que l'échelon communal, et à même de réduire la concurrence entre les communes d'une même agglomération. À la suite de son rapport au Premier ministre, la DATAR lance en 2004 un appel à projets pour une « coopération métropolitaine » qui promeut un dépassement « des frontières administratives » en particulier communales[386]. La DATAR tente alors de mettre en place des liens entre les villes-centres régionales et les villes moyennes qui les entourent, autour d'enjeux sectoriels tels l'aménagement, le développement économique et la réduction des inégalités ; c'est-à-dire

---

[380] DATAR, *Aménager la France de 2020*, Paris, La Documentation française, 2000.

[381] Alors en adéquation avec les objectifs des deux lois de 1999, Chevènement sur l'intercommunalité et Voynet sur le développement régional.

[382] Ghorra-Gobin Cynthia, *La Métropolisation en* question, PUF, Paris, 2015, p. 42.

[383] Halbert Ludovic, « Les deux options métropolitaines des politiques de développement territorial », *Annales de géographie*, 2013/1 (n° 689), p. 108-121.

[384] DATAR, *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France. Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire*, rapport au Premier ministre, 29 janvier 2003.

[385] *Ibid*., p. 7.

[386] Résultats de l'appel à coopération métropolitaine, Délégation à l'aménagement du territoire.

des champs d'intervention qui recoupent certaines des compétences des EPCI à fiscalité propre.

Pour des motifs en partie différents, la promotion d'intercommunalités renforcées aux périmètres plus étendus est partagée aussi bien du côté de la haute administration de l'Intérieur que du côté de la DATAR. Paris est loin d'échapper à ce souci étatique pour les métropoles, publiquement consacré par Nicolas Sarkozy à la suite de son élection à la Présidence de la République.

2.3 La mise à l'agenda national du Grand Paris

> « Il faut enfin l'organisation des pouvoirs. Enfin, Paris est la seule agglomération de France à ne pas avoir de communauté urbaine. Alors qu'elle est la plus grande et la plus stratégique des régions, l'intercommunalité y crée des périmètres sans substance réelle. Quant aux départements, qui peut comparer le rôle d'un département de petite couronne et celui d'un département rural, mais ils ont les mêmes pouvoirs, la même fiscalité, la même structure ? », Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur ses projets en matière de politique d'aménagement durable, à Roissy le 26 juin 2007.

Les enjeux relatifs à l'intercommunalité ou à la métropole parisienne sont absents des programmes des principaux candidats à l'élection présidentielle du printemps 2007. Cependant, quelques semaines après son élection, Nicolas Sarkozy place le devenir de l'agglomération capitale au rang des priorités de l'action de son nouveau gouvernement. Le 26 juin 2007 à Roissy, il prononce ainsi un discours sur la métropole parisienne à l'occasion de l'inauguration d'un nouveau satellite d'embarquement. Les enjeux relatifs aux rapports entre Paris et la banlieue ne sont pas étrangers à Nicolas Sarkozy, qui a présidé le conseil général des Hauts-de-Seine de 2004 à 2007 et été maire de Neuilly-sur-Seine pendant 19 ans, commune qui n'est cependant membre d'aucune intercommunalité.

Dans son discours, il estime nécessaire de revoir l'aménagement en Île-de-France et l'organisation des pouvoirs urbains, afin d'améliorer l'attractivité économique de l'agglomération à l'échelle internationale, et de ne plus faire passer « systématiquement l'intérêt de chaque commune avant celui d'une métropole ». Il annonce le lancement d'un métro en rocade, projet jusqu'ici porté par la RATP et repris par la Conférence métropolitaine au mois de novembre de l'année 2006. Nicolas Sarkozy défend une politique de densification des centre-villes ; le développement de pôles d'attractivité autour de la capitale, notamment à Saclay dans le domaine de la recherche universitaire. Le devenir institutionnel de

l'agglomération est abordé : le nouveau Président de la république déplore que Paris soit « la seule agglomération de France à ne pas avoir de communauté urbaine »[387], et critique les intercommunalités existantes, accusées de reposer sur des « périmètres sans substance ». Pour le Président de la République, le manque de projets locaux supra-communaux et de « stratégies » élaborés par Paris et les communes de banlieue est due à l'imparfaite collaboration intercommunale au sein de la région-capitale.

Ces déclarations se font dans un contexte où la presse fait écho des tergiversations et désaccords profonds au sein de la Conférence métropolitaine autour d'un projet institutionnel[388]. Avec le discours de Roissy semble s'amorcer une trajectoire de normalisation du paysage intercommunal francilien par rapport au autres grandes agglomérations française. Mais ce qui a été décrit comme une irruption ou un retour de l'État dans les affaires de l'agglomération parisienne peut être relativisé à l'aune des premières scénarios en faveur d'une redistribution des pouvoirs dans la région-capitale. Ils sont le fait des représentants d'intérêts des élus locaux et spécifient l'Île-de-France par rapport aux autres agglomérations (2.3.1). Cette spécification de l'Île-de-France est renforcée par l'État avec la création d'un secrétariat d'État dédié au lancement de grands projets urbains pour l'agglomération (2.3.2).

2.3.1 Normaliser ou spécifier ? De la communauté urbaine aux scénarios de l'AdCF sur le devenir institutionnel de l'agglomération parisienne

À la suite du discours de Roissy, une proposition de loi est déposée par un des principaux acteurs politiques de la droite parisienne, le député UMP de Paris Bernard Debré, en faveur de « l'institution d'une communauté urbaine incluant Paris ». Composée de deux articles, le texte rappelle simplement que Paris « peut être membre d'une communauté urbaine » afin selon son exposé des motifs de « mettre l'accent sur la nécessité de créer une telle structure ». Comme au sein du discours de Nicolas Sarkozy à Roissy, aucune proposition n'est cependant formulée sur le périmètre de cette éventuelle communauté urbaine. En cette absence, l'AdCF tente de prendre la main sur les réflexions institutionnelles et va s'employer à « scénariser des futurs »[389] intercommunaux pour le Grand Paris dans la perspective de sa convention annuelle d'octobre 2007. L'association propose trois scénarios, qui tendent à la

---

[387] Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur ses projets en matière de politique d'aménagement durable, à Roissy le 26 juin 2007, url : http://discours.vie-publique.fr/notices/077002121.html, consulté le 23 juin 2021.

[388] Sabbah Catherine, « Paris joue son avenir en banlieue », *Les Echos*, 18 janvier 2007, p. 28

[389] Chateauraynaud Francis, Debaz Josquin, « Scénariser les possibles énergétiques. Les gaz de schiste dans la matrice des futurs », *Mouvements*, 2013/3 (n° 75), p. 53-69.

fois à réduire l'espace des choix[390] ; et en même temps à l'ouvrir en ce qu'ils spécifient tous, à des degrés divers, la forme institutionnelle que l'agglomération parisienne doit revêtir.

Encadré n°8 : Le discours de Roissy est-il un « tournant »?

Le discours de Roissy du 26 juin 2007 a été analysé par les travaux de recherche ayant traité de la question du Grand Paris sous l'angle d'une rupture ou d'un tournant décisif quant à l'impulsion de grands projets structurants à l'échelle de l'agglomération et dans la mise à l'agenda d'une réforme institutionnelle touchant Paris et sa banlieue. Au sein de sa thèse, Jeanne Chauvel qualifie ce discours d'« irruption fracassante dans l'espace public » du « dossier du Grand Paris », qui enclenche un « processus qui va happer peu à peu toutes les institutions publiques et les acteurs privés en Ile-de-France »[391]. Philippe Subra parle de « pavé dans la marre » auquel « nul ne s'attend » ; d'un Président qui « prend l'initiative »[392]. Christian Lefèvre évoque un « véritable coup de pied dans la fourmilière politico-institutionnelle francilienne » qui « ouvre le chantier » de la réforme institutionnelle[393]. Pour Romain Pasquier ce discours « relance l'idée d'un Grand Paris »[394].

Ces appréciations du discours de Roissy participent à la mise en récit d'une « rupture héroïque »[395] sur le devenir de l'agglomération parisienne. Elle serait le fait d'un homme, Nicolas Sarkozy, dont la posture volontariste bien connue avait amené à qualifier son début de mandat de « présidence de rupture »[396]. Cependant, qu'il y a-t-il de particulièrement nouveau au sein de ses annonces, au vue de ce qui a été étudié précédemment, que ce soit à l'échelle locale ou nationale ? S'il n'existe pas de consensus parmi les participants de la Conférence métropolitaine sur l'organisation institutionnelle, le discours de Roissy ne présente pas non plus de solution clé en main autre qu'une « communauté urbaine » au périmètre indéfini, sans innovation institutionnelle ou juridique par rapport à l'état de la législation sur l'intercommunalité. Il critique le manque de « substance » des périmètres intercommunaux, constat déjà formulé aux sommets de l'État en particulier par la Cour des Comptes, la DGCL, et repris par le Gouvernement. C'est sous fond de dynamiques locales de coopérations inter-institutionnelles, de portage de nouveaux grands projets, et d'une dynamique nationale de mise en problème des défauts de l'intercommunalité, qu'intervient le discours de Roissy[397]. Ainsi, en termes d'annonces, ni le projet de métro en rocade, ni la mise en problème de la

[390] Barthe Yannick, « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, 2002/1, p. 57-78.

[391] Chauvel Jeanne, *La question du Grand Paris (2001-2012)*, *op. cit.*, p. 161.

[392] Subra Philippe, « Le Grand Paris, stratégies urbaines et rivalités géopolitiques », *art. cit.*

[393] Lefèvre Christian, *Paris, métropole introuvable. Le défi de la* globalisation, *op. cit.*, p. 99.

[394] Pasquier Romain, « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 23, 2016/3, p. 327-353.

[395] Lemoine Benjamin, « Entre fatalisme et héroïsme. La décision politique face au « problème » de la dette publique (2003-2007) », *Politix*, 2008/2 (n° 82), p. 119-145.

[396] de Maillard Jacques, Surel Yves, « Introduction. De la rupture à la présidence ordinaire », *in* de Maillard Jacques, Surel Yves (dir.), *Politiques publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*, *op. cit.*, p. 15-45.

[397] Nous pouvons faire un parallèle avec les travaux de Sylvain Laurens sur la « décision de 1974 » de fermeture des frontières, régulièrement érigée en *turning-point* de la politique publique migratoire. Celle-ci a cependant été rendue possible par une série de transformations qui révèlent le caractère progressif que revêt un « tournant, Laurens Sylvain, « « 1974 » et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », *Politix*, 2008/2 (n° 82), p. 69-94.

faiblesse de l'intercommunalité au sein de l'agglomération parisienne ne sont des nouveautés. Le « tournant » de 2007 s'insère dans des temporalités plus longues et complexes, qui s'appréhendent à différentes échelles, et dont la restitution relativise l'ampleur du changement qu'il représente[398].

En amont de sa Convention, l'assemblée des élus intercommunaux publie un numéro hors-série de sa revue *Intercommunalité* exclusivement consacré à l'Île-de-France[399] ainsi qu'un *Livre Blanc* « Pour un agenda 2015 de l'intercommunalité »[400]. C'est donc avec un véritable projet de réforme que l'AdCF engage sa convention. Elle prône l'« achèvement et la rationalisation de la carte de l'intercommunalité », préconise la « suppression des syndicats inutiles » et des évolutions législatives pour faciliter les fusions et l'élargissement périmètres intercommunaux. Mais ces revendications générales contrastent avec la mise en avant du caractère spécifique que devrait revêtir une réforme au sein de la région Île-de-France : pour le secrétaire de l'AdCF Nicolas Portier, il y est « assez difficile de proposer des options d'organisation crédibles en demeurant enfermés dans la trousse actuelle de l'intercommunalité ». Quelles sont alors les solutions ? À l'occasion de sa convention de 2007, qui se tient les 3 et 4 octobre à Paris, l'AdCF propose trois scénarios institutionnels de réforme de l'agglomération. Ils ont été réalisés par Nicolas Portier et l'urbaniste Daniel Béhar à partir de certaines propositions formulées par les élus franciliens et présentes au sein du dossier de la revue *Intercommunalités*. Ils sont dévoilés à plusieurs membres du Gouvernement présents à l'occasion de la Convention, dont la ministre de l'Intérieur Michèle Alliot-Marie.

Un premier scénario intitulé la « Marguerite » est présenté comme inspiré du Grand Londres, en ce qu'il repose sur un « principe de chevauchement territorial de structures partenariales »[401]. La « Marguerite » s'appuie en effet sur deux niveaux de coopération : six intercommunalités « périphériques » au sein de la petite couronne ; regroupées avec la capitale au sein d'un même « dispositif de coopération » présenté comme le « Parlement » du Grand Paris. Ce niveau de coopération supérieur doit produire une « vision partagée » de la

---

398 Gaïti Brigitte, « L'érosion discrète de l'État-providence dans la France des années 1960. Retour sur les temporalités d'un « tournant néo-libéral » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2014/1 (n° 201-202), p. 58-71.

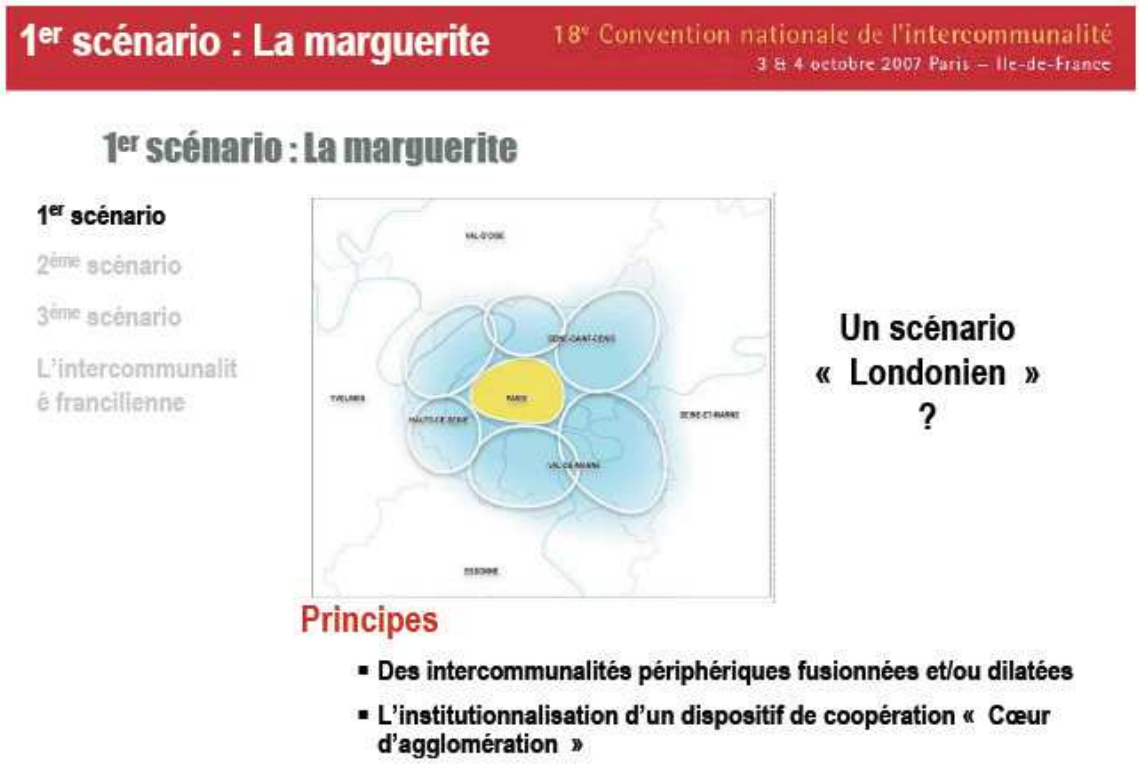
399 AdCF, *Intercommunalités spécial Île-de-France*, octobre 2007.

400 AdCF, *Livre blanc de l'Assemblée des communautés de France. Pour un « agenda 2015 » de l'intercommunalité*, octobre 2007.

401 Newman Peter, Thornley Andy, « Londres. Le maire et le partenariat dans une ville globale », *in* Jouve Bernard, Booth Philip (dir.), *Démocraties métropolitaines*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 2004, p. 93-110.

métropole, et sa forme juridique pourrait être une association de collectivités ou un syndicat mixte. Les compétences proposées par Béhar et Portier pour ce « Parlement » sont l'habitat et l'aménagement, ce qui impliquerait de toucher aux compétences des conseils généraux de petite couronne et de la Région. Dans la description qui en est faite, ce scénario est présenté comme le plus facile à mettre en œuvre et dispose des faveurs de l'AdCF.

Figure n°5 : Scénario de la « Marguerite » proposé par l'AdCF



Le second, « Haussmann II », inspiré du modèle de gouvernance de l'agglomération d'Amsterdam, correspond à une communauté urbaine qui intègre Paris et ses communes limitrophes. C'est le scénario qui spécifie le moins l'agglomération parisienne par rapport aux autres agglomérations françaises. Cependant le périmètre proposé est très réduit, et obligerait à démembrer les intercommunalités pré-existantes, telle Plaine Commune. L'assimilation d' « Haussmann II » à Amsterdam, en comparaison avec la « Marguerite » avec le Grand Londres, lui donne un caractère déconnecté de l'ambition étatique sur Grand Paris, telle qu'elle étaient présente au sein des travaux de la DATAR.

Figure n°6 : Scénario « Haussmann II » proposé par l'AdCF

Le troisième scénario, « Métropolis », assimilé au modèle de gouvernance New-yorkais, est une hybridation des deux premiers. Il regroupe Paris et l'ensemble des communes des trois départements de petite couronne au sein d'une même communauté urbaine, qui récupère les compétences des conseils généraux de la première couronne ; le conseil régional se « replie » sur la grande couronne. Contrairement à « Haussmann II », la communauté urbaine est *sui generis*, c'est-à-dire d'une forme particulière à élaborer, hors du droit commun, afin d'être « gouvernable ».

Figure n°7 : Scénario « Metropolis » proposé par l'AdCF

Parmi les trois scénarios, la « Marguerite » trouve selon Nicolas Portier davantage les faveurs des élus franciliens investis dans la construction intercommunale :

> « Il est préféré notamment par Patrick Braouezec. C'est plutôt le scénario qui est retenu. C'est le scénario de Paris avec des grandes intercommunalités autour, et on regroupe tout ça en syndicat mixte avec Paris. Braouezec enfourche ce thème. Il a pour origine le travail fait avec Béhar. **On s'aligne avec les intercommunalités de première couronne** » - Entretien avec Nicolas Portier, secrétaire général de l'AdCF, le 2 avril 2019.

C'est en effet le scénario où la ville-centre domine le moins sa périphérie et qui s'appuie le plus sur les acquis de la coopération intercommunale initiée par les maires de banlieue. Plaine Commune, l'intercommunalité francilienne qui a le plus de poids au sein de l'AdCF, y serait préservée. Les alternatives à la « Marguerite », réduites au nombre de deux, sont présentées comme les moins politiquement acceptables par les élus locaux ; comme les plus coûteuses à mettre en place. Enfin, aucun des scénarios ne correspond au modèle actuel de la Conférence métropolitaine ni à celui d'une communauté classique comme celles que connaissent les autres agglomérations françaises : une réforme spécifique au Grand Paris serait alors nécessaire.

La présentation de ces scénarios n'aboutit à aucune prise de position publique de la part des représentants de l'État. Ils sont cependant loin d'être anodins : on retrouve certaines de leurs caractéristiques dans toute l'histoire de la mise en scénario d'un gouvernement du Grand Paris. La « Marguerite » changera de nom - on parlera de « Métropole fédérée » ou « polycentrique » par la suite - mais sera portée dans une forme à peu près similaire à l'avenir par de nombreux élus, au sein de Paris Métropole, puis même après 2016 par les opposants à l'intégration métropolitaine qui veulent imposer un modèle fédératif. La version de la Métropole « intégrée » votée au sein de la loi MAPTAM en 2013 ressemble pour beaucoup au scénario « Métropolis » d'une intercommunalité unique à l'échelle de la petite couronne, avec néanmoins des ajustements substantiels. Ces trois schémas ne ferment pas le travail de scénarisation du gouvernement métropolitain, il va au contraire s'amplifier sous l'action d'acteurs locaux comme étatiques après 2008 ; ces schémas cadrent cependant, en partie, l'espace des choix dans la suite de l'histoire du Grand Paris.

2.3.2 La création d'un ministère atypique pour le Grand Paris

Face au travail de l'AdCF, les termes employés par le Président de la République sur *son* Grand Paris institutionnel sont peu précis. Il ne mentionne plus de communauté urbaine quelques mois plus tard, lors de son discours d'inauguration de la Cité de l'architecture et du patrimoine le 17 septembre 2007. Nicolas Sarkozy aborde au contraire l'absence de gouvernement métropolitain pour justifier l'intervention de l'État dans la conduite de nouveaux projets d'aménagement :

> « Je souhaite que nous réfléchissions, au-delà des clivages des uns et des autres, à un nouveau projet d'aménagement global du 'Grand Paris'. **C'est mon devoir de porter cette idée.** Naturellement, je ne veux pas contester les responsabilités de tous les maires (…) Il n'y a pas les élus de la capitale et les élus de la périphérie, c'est la même région, le même espace. Et s'**ils n'arrivent pas à se parler, des initiatives doivent être prises, à un niveau suffisant pour que cette discussion ait lieu** » - Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur l'architecture et la politique du patrimoine, à Paris le 17 septembre 2007.

Nicolas Sarkozy récupère dans son discours certains des mots d'ordre à l'origine de la Conférence métropolitaine et des coopérations bilatérales initiées par Paris : les « erreurs commises dans le passé » ; la nécessité de travailler sur « l'abord des villes ». Rien ne bouge avant les élections municipales de mars 2008, marquées par une défaite historique de la droite en petite couronne parisienne. Après leurs résultats, Christian Blanc, ancien préfet puis

dirigeant de grandes entreprises, député depuis 2002 encarté au Nouveau Centre, est nommé secrétaire d'État chargé du Développement de la région-capitale.

Plusieurs originalités sont à relever concernant ce secrétariat d'État : il exerce ses missions sur un périmètre restreint à la Région Île-de-France et entre ainsi en concurrence avec la préfecture ; son action ne repose sur aucune administration centrale mais sur une « Mission » transversale nouvellement créée et adossée au Secrétariat d'État, la « Mission région-capitale ». Le cabinet du secrétaire d'État est initialement réduit à six membres, deux conseillers, une conseillère spéciale, une conseillère parlementaire, un directeur et un chef de cabinet[402], auxquels s'ajouteront quatre conseillers supplémentaires courant 2009[403]. Par ailleurs, le secrétariat d'État de Christian Blanc exerce auprès du ministre d'État Jean-Louis Borloo, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire. Il n'est pas sous la tutelle de la ministre de l'Intérieur Michèle Alliot-Marie et n'est donc soumis ni à la pression du corps préfectoral, ni aux relais dont disposent les élus locaux au sein de la haute administration. Cela ne signifie pas que l'action de Christian Blanc se fait sans les élus locaux, mais, émancipé des routines préfectorales ou de celles de la DGCL, le secrétaire d'État dispose de davantage de marges de manœuvre pour choisir ses interlocuteurs, et s'investir directement et personnellement auprès d'eux.

Encadré n° 9 : Un collectif sur mesure? Éléments de sociologie du cabinet de Christian Blanc

Le cabinet de Christian Blanc est initialement essentiellement composé de proches du secrétaire d'État, qui ont collaboré avec lui à l'occasion de ses précédentes expériences d'élu ou de chef d'entreprise. Le directeur de cabinet Marc Véron est un très proche de Christian Blanc auprès duquel il a travaillé lorsque le secrétaire d'État était P-DG d'Air France ; son chef de cabinet à partir de 2009, Guillaume Jublot, était son assistant parlementaire. Parmi les autres conseillers nommés en 2008, Guillaume Pasquier était attaché parlementaire de Christian Blanc entre 2004 et 2007 et est ingénieur de profession. Pia Daix, conseillère spéciale du secrétaire d'État, est issue du milieu de l'édition littéraire et représente le pôle culturel du projet du Grand Paris. Enfin Annabelle Boutin, conseillère parlementaire, est une professionnelle de la politique, qui a déjà exercé des fonctions similaires auprès de ministres de la droite gouvernementale. La place qu'occupent des proches de Christian Blanc au sein de

[402] S'y ajoutent ce que François Dreyfus qualifie de conseillers « officieux » ou « clandestins », qui n'apparaissent pas au *Journal Officiel*, mais qui ont travaillé avec Christian Blanc et se sont revendiqués à la suite comme conseillers techniques du secrétaire d'État. On peut notamment citer le cas de l'avocate Carole Enfert, régulièrement interviewée en tant que spécialiste du Grand Paris et ancienne conseillère de Christian Blanc, bien qu'elle n'ait jamais fait officiellement partie de son cabinet. Elle était cependant membre de la « Mission région-capitale ». Sur les compositions et distributions des rôles au sein des cabinets, voir Dreyfus Françoise, « Une distribution des rôles fixée par l'usage », *in* Eymeri-Douzans Jean-Michel (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015, p. 267-280.

[403] Deux entretiens ont été réalisés avec d'anciens membres de la « Mission région-capitale » et un entretien a été réalisé avec une ancienne conseillère du cabinet de Christian Blanc.

son cabinet détone par rapport au constat de Jean-Michel Emery-Douzans sur « l'absence de maîtrise des ministres délégués et des secrétaires d'État sur le choix de leur entourage »[404]. Elle traduit au contraire une certaine forme d'autonomie vis-à-vis de l'exécutif et des poids lourds du Gouvernement.

Cette situation évolue néanmoins en cours d'exercice, alors que se concrétise l'élaboration d'un projet de loi relatif au Grand Paris. Deux nouvelles conseillères intègrent le cabinet début 2009, disposant d'expériences au sein des services de l'État ou de la haute administration. Parmi elles Florence Castel, ingénieure des ponts, qui contrairement à ses collègues du cabinet a fait carrière au sein des services déconcentrés de l'État et en administration centrale. En avril 2009 Sarah Kowal, ingénieure des ponts et chaussées et issue de la préfecture d'Île-de-France intègre à son tour le cabinet et y renforce le poids des services de l'État. Son chef de cabinet Guillaume Pasquier est remplacé mi-2009, après sa nomination comme directeur général de l'Etablissement public Paris-Saclay, par Stéphan de Fay, haut-fonctionnaire et polytechnicien, moins lié à Christian Blanc que son prédécesseur. À la même période Marie-Claire Marchesi, consultante issue de la Chambre de Commerce de l'Industrie de Paris est nommée comme conseillère développement économique. Cette évolution de la composition du cabinet, désormais plus tournée vers les hauts-fonctionnaires et agents des services de l'État, doit beaucoup à l'avancée du projet de loi porté par l'ancien patron de la RATP ; dans un contexte où les relations de Christian Blanc, aussi bien avec l'exécutif régional qu'avec le préfet Canépa, me sont décrites en entretiens par ses anciens collaborateurs et le préfet lui-même comme conflictuelles[405].

La « Mission région-capitale » comptera durant ses deux ans d'activité entre 2008 et 2010 de 20 à 30 agents. Leurs profils sont divers : fonctionnaires, urbanistes, agents en provenance des milieux économique et culturel. La « Mission » est définie par un de ses anciens membres, polytechnicien et précédemment chef de service au sein de la préfecture de Seine-et-Marne, comme située « entre l'administration et le cabinet » :

> « Blanc c'est quelqu'un qui connait bien le monde de l'État pour avoir été dans tous ces milieux là mais qui a dirigé de grandes entreprises et n'est pas un profil classique. C'est un visionnaire, quelqu'un qui a une compréhension des jeux d'acteurs hors du commun (…) Son point d'entrée ça a été de dire vu du terrain **j'arriverai pas à aligner toutes les planètes, à avoir les accords de tous les élus donc je travaille juste avec les maires et les agglomérations** ; **les départements et la Région 'j'en ai rien a faire, ou je leur marche dessus'**. Et du côté de l'État, un peu la même analyse, s'il me faut l'accord de Bercy, du développement durable, du travail, avec des réunions interministérielles je m'en sortirai pas, donc je fais ma *task force*, mon administration de mission (…) Ce qui est sûr c'est que j'avais jamais vu un truc comme ça dans l'administration » - Entretien avec un ancien membre de la Mission région-capitale, le 3 décembre 2019.

---

[404] Eymeri-Douzans Jean-Michel, « Le ministre n'est plus une personne physique. Sur la collectivisation de la fonction ministérielle », *in* Eymeri-Douzans Jean-Michel (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, *op. cit.*, p. 586.

[405] Entretiens réalisés avec Florence Castel, conseillère de Christian Blanc à partir d'avril 2009, le 10 juillet 2020 ; Carole Enfert, membre de la « Mission région-capitale », le 7 février 2020 ; Jérôme Puell, membre de la « Mission région-capitale », le 3 décembre 2019 ; Daniel Canépa, préfet de la Région Île-de-France d'octobre 2008 à décembre 2012, le 27 février 2020.

La Mission est organisée en différents pôles - financier, juridique, culturel - et territoires de l'agglomération parisienne - la Plaine Saint-Denis, Saclay. Ces territoires correspondent aux différents « *clusters* », ou « pôles de compétitivité », que Christian Blanc souhaite constituer ou renforcer afin de structurer l'agglomération parisienne[406]. Aucun pôle de la « Mission » n'est relatif à une réforme des institutions politiques locales ; elle n'est d'ailleurs pas décrite par les enquêtés comme un objet de l'action du secrétariat d'État, davantage tournée vers un nouveau réseau de transport devant relier les *clusters*. En somme, le secrétariat d'État fait passer les projets avant les institutions. La constitution de ce ministère va cependant contribuer à relancer, du côté des acteurs locaux, des coopérations intercommunales et des réflexions autour d'une institution de l'agglomération.

Conclusion transitoire : Normaliser ou spécifier ? Incertitude autour du devenir institutionnel de la région-capitale

La décennie qui suit la mise en œuvre de la loi Chevènement est marquée par une tension entre spécification et normalisation de la situation de l'Île-de-France et des solutions à y mettre en œuvre par rapport au cadre commun de la réforme de l'intercommunalité. L'agglomération parisienne n'est pas extérieure à la problématisation des coopérations au moment des premières évaluations de la loi Chevènement. Ses particularités, identifiées comme des déficiences dans la mise en œuvre de la loi, renforcent au contraire la nécessité d'une rationalisation du paysage intercommunal francilien aux yeux de grandes institutions publiques telles la Cour des Comptes ou la DGCL. En évoquant la création d'une communauté urbaine aux contours encore flous, le nouveau président de la République Nicolas Sarkozy semble inscrire l'Île-de-France dans une trajectoire de normalisation par rapport au reste du territoire hexagonal. Mais d'autres solutions institutionnelles émergent, qui constituent des innovations au regard de l'organisation politico-administrative du reste du territoire national. La fusion des départements telle que la propose Philippe Dallier, contre l'achèvement de la carte intercommunale ; les scénarios de l'AdCF, soutenus par des élus locaux investis dans les coopérations entre communes de banlieue tel Patrick Braouezec ; constituent des propositions de réforme originales qui détachent le sort du Grand Paris institutionnel de celui des autres agglomérations.

---

[406] À propos de la politique des pôles de compétitivité, Pin Clément, « La gouvernance territoriale de l'innovation. Politique de cluster et *policy feedbacks* dans le contexte parisien (2005-2015) », *Gouvernement et action publique*, vol. 9, 2020/1, p. 57-85.

La création d'un secrétariat d'État chargé du Développement de la région-capitale ne règle pas l'incertitude quant au devenir institutionnel de l'agglomération. Elle vient surtout affirmer que le Grand Paris ne se fera pas sans l'État, indépendamment des initiatives en matière de coopérations et de projets, notamment sur les transports, qui étaient venues d'en bas à travers la Conférence métropolitaine. Son action doit être consacrée au sein d'un projet de loi, exclusivement dédié à une question du Grand Paris caractérisée par une forte « hétérogénéité des enjeux »[407], et dont le volet institutionnel n'apparait pas comme une priorité pour le secrétariat d'État. La présence ou non d'un volet relatif aux institutions politiques locales pose ainsi encore question début 2008.

[407] Lascoumes Pierre, « Rendre gouvernable : de la 'traduction' au 'transcodage'. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *in* CURAPP, *La gouvernabilité*, PUF, Paris, 1996, p. 325-338.

Section 3. Un volet institutionnel sans décision : de la mise en mouvement du paysage politico-administratif francilien au report de la réforme institutionnelle (2008-2010)

La séquence ouverte à la suite de la mise à l'agenda d'une réforme du Grand Paris - à la fois en termes de nouvelles d'infrastructures, de transports, de pôles de développement, et d'institutions politiques locales - peut sembler, dans le cas de son volet institutionnel, paradoxale à deux titres. La mise en problème de l'intercommunalité pointait l'insuffisante mutualisation et la prolifération dans le cas francilien de structures de coopération qui dévoyaient les fondements de l'intercommunalité. La suite de la mise en réforme est pourtant marquée par une accentuation de la fragmentation : en réponse à la mise à l'agenda du Grand Paris une nouvelle phase de développement des intercommunalités affinitaires s'opère au sein des trois départements de petite couronne ; de nombreuses structures sont créées mais s'apparentent toujours aux mariages politiques pourtant disqualifiés. Au niveau de l'État, malgré la création d'un secrétariat d'État spécifiquement dédié aux affaires de l'agglomération parisienne, c'est une commission *ad hoc* qui est chargée par l'Élysée de travailler à une réforme institutionnelle du Grand Paris. Alors que l'AdCF avait tenté de circonscrire le devenir institutionnel de l'agglomération parisienne à trois scénarios, d'autres scénarios concurrents vont émerger, de la part du Comité créé par l'exécutif mais aussi de certaines collectivités locales franciliennes soucieuses de peser dans la mise en réforme (3.1).

À ce premier paradoxe en succède un second : l'achèvement de l'intercommunalité en Île-de-France a eu beau avoir été porté par le Président de la République lui-même à l'occasion du discours de Roissy, l'agglomération parisienne n'est finalement concernée par aucune décision dans la réforme territoriale nationale. Elle sort du champ d'application de la Réforme des collectivités territoriales (RCT), qui prévoit l'achèvement de la carte intercommunale dans l'Hexagone. La dynamique de fragmentation n'est cependant pas univoque : se constitue une structure de coopération, élargie, qui a pour vocation de réunir l'ensemble des représentants des institutions politiques de l'agglomération parisienne. Sous le statut d'un syndicat d'élus, Paris Métropole prend la suite de la Conférence métropolitaine instiguée quelques années plus tôt. Sa création justifie le retrait temporaire, ou stratégique, de l'État d'un enjeu institutionnel particulièrement conflictuel (3.2).

3.1 La fuite en avant des scénarios institutionnels et des coopérations intercommunales affinitaires

C'est finalement une commission *ad hoc*, conduite par l'ancien Premier ministre Edouard Balladur, qui doit travailler à la formalisation d'une institution du Grand Paris, et plus largement à l'élaboration d'une réforme territoriale d'envergure nationale afin de revoir le statut des communautés urbaines (3.1.1). Non appuyée par le pouvoir élyséen, la proposition du Comité se heurte également à d'autres scénarios produits par les acteurs institutionnels locaux, notamment la Région (3.1.2). Mais la mise en mouvement du paysage institutionnel francilien ne s'arrête pas à la seule confrontation de scénarios. S'observe une nouvelle dynamique de construction intercommunale en petite couronne, selon les mêmes logiques affinitaires que celles qui avaient été décriées quelques années plus tôt (3.1.3). Celles-ci se font en réaction à la mise à l'agenda étatique du Grand Paris. Elles contribuent également à promouvoir un futur institutionnel francilien structuré par des intercommunalités *voulues* par les maires et non contraintes.

3.1.1 Un scénario étatique pour rien ? La commission Balladur et le projet de collectivité unique du Grand Paris

Installé en mars 2008, le secrétariat d'État chargé du Développement de la région-capitale délaisse la question de l'organisation politico-administrative de la Région. La presse souligne la discrétion de Christian Blanc sur l'enjeu institutionnel face aux contestations des élus locaux contre une réforme venue d'en haut[408], et de la préfecture d'Île-de-France qui voit dans le secrétariat d'État une institution concurrente dans l'exercice de ses prérogatives. En concertations bilatérales avec certains élus locaux de la banlieue parisienne, l'ancien président de la RATP s'attelle davantage à la construction de pôles de développement et au projet de transport qui pourrait les relier. Il suit la feuille de route fixée quelques mois plus tôt par Nicolas Sarkozy : il avait déclaré le 8 janvier 2008 que la réflexion autour du changement dans l'agglomération ne devait « pas être engagée d'abord sous l'angle des institutions de la gouvernance » mais des grands projets d'aménagement[409].

C'est à Édouard Balladur que Nicolas Sarkozy confie une mission spécifiquement centrée sur une réforme des institutions locales. La commande présidentielle est celle d'une

---

[408] « Grand Paris : Blanc se fait petit, et Karoutchi prudent », *Libération*, 3 avril 2008 ; « Christian Blanc se tait ; Delanoë à la manœuvre », *Le Parisien*, 25 avril 2008.

[409] « Communes, 'agglos' et Grand Paris », *Le Monde*, 4 mars 2008.

rationalisation et d'une simplification du paysage politico-administratif français, et de nouveaux agencements spécifiquement dédiés au renforcement des métropoles afin de « répondre aux enjeux économiques et aux besoins sociaux » des zones urbaines[410]. L'ancien Premier ministre constitue pour cela un comité qui se veut pluraliste, avec la présence de socialistes tels André Vallini ou Pierre Mauroy. Le Comité est majoritairement composé de juristes publicistes, de conseillers d'État, d'anciens ministres. Sa composition écarte les grandes administrations de l'État : le Directeur général des collectivités locales n'y a qu'une voix « consultative », au même titre que le directeur du budget et la directrice de la législation fiscale. On y retrouve également Dominique Perben, auteur d'un rapport en 2008 sur les *métropoles d'avenir* très inspiré des travaux de la DATAR et favorable à la constitution de grandes intercommunalités métropolitaines dont les présidents seraient élus au suffrage universel direct. L'ancien garde des Sceaux y prônait l'effacement des communes et des départements au profit de métropoles dotées d'une légitimité démocratique nouvelle ; dont la « gouvernance publique » impliquerait directement les acteurs privés[411].

Son travail se ressent dans les conclusions du rapport du Comité Balladur : il effectue un « véritable saut qualitatif » par rapport à un projet MODELOC de la DGCL imprégné des intérêts constitués des élus locaux ; il propose de relancer les fusions de communes et de mettre en place des gouvernements métropolitains pour les grandes agglomérations, dotés du statut de collectivité locale[412]. L'enjeu parisien est traité à part, ce qui est justifié par le peu de chemin parcouru par la coopération intercommunale en Île-de-France par rapport au reste du territoire national[413] : les spécificités de la mise en œuvre de la réforme intercommunale appellent donc, pour le comité, à des mesures spécifiques. Pour les dégager, le Comité s'est appuyé sur la présence de Daniel Canépa, préfet de la Région Île-de-France depuis le mois d'octobre 2008 :

> « Balladur m'avait demandé de faire des propositions pour que la commission fasse une proposition de réorganisation du Grand Paris (…) C'est-à-dire aller dans le sens que réfléchissaient déjà un certain nombre d'élus dont le maire de Paris qui regardait pour la première fois au-delà du périphérique, et puis d'élus comme le sénateur Dallier. Donc moi j'ai fait aussi mes propositions qui ont été acceptées par la commission. **Ça visait à mettre fin à ces départements de petite couronne qui**

---

[410] Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, Rapport au Président de la République, 5 mars 2009, p. 14.

[411] Perben Dominique, *Imaginer les métropoles d'avenir*, rapport au Président de la République, janvier 2008, p. 56-60.

[412] Le Lidec Patrick, « La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy. Entre (mise en scène du) volontarisme et incrémentalisme », *op. cit.*, p. 195.

[413] Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, *op. cit.*, p. 106.

avaient rempli leur rôle et de faire une grande communauté urbaine » - Entretien avec Daniel Canépa, préfet de la Région Île-de-France de 2008 à 2012, le 26 février 2020.

La proposition est proche de celle émise par Philippe Dallier en 2006, mais s'en éloigne en ce que la collectivité que propose le préfet s'assimile davantage à une communauté urbaine sur le périmètre de la petite couronne qu'à un département unique fruit de la fusion des conseils généraux de petite couronne. Le projet du préfet est davantage régionaliste, car il induit aussi des transferts de compétences départementales en direction de la Région :

> « Ça devait former un grand espace, qui était d'ailleurs plus de nature intercommunale (…) en unifiant je dirai tout ce qui était les grandes orientations en matière sociale, c'était le principal, parce que tout ce qui était route et collèges passait à la Région » - Entretien avec Daniel Canépa, préfet de la Région Île-de-France de 2008 à 2012, le 26 février 2020.

Le projet de transformer les métropoles en collectivités territoriales de plein exercice suscite une très vive opposition de l'AMF, qui signerait pour elle la mort de la commune[414]. Le scénario parisien suscite une même levée de boucliers du côté des élus franciliens. Bertrand Delanoë prend la défense des départements, de même que Jean-Paul Huchon qui parle d'une collectivité grand-parisienne « inapplicable en l'état »[415]. Dès la remise du rapport, Nicolas Sarkozy déclare vouloir « plus de temps » pour réfléchir à l'organisation du Grand Paris, à travers une « concertation spécifique »[416]. Dans son analyse des suites données au rapport du comité Balladur, Patrick Le Lidec considère que les propositions « les plus ambitieuses en matière de réformes des structures communales », dont celle de la collectivité grand-parisienne, ont été abandonnées parce qu'elles ne figuraient pas au rang des « priorités présidentielles » :

> « Dès lors qu'il paraissait délicat d'imposer simultanément de nombreuses décisions ayant des effets déstabilisants ou négatifs sur les carrières et marchés du travail de nombre d'élus locaux, **l'exécutif a fait le tri entre celles qu'il jugeait accessoires ou qui pouvaient être différées (Grand Paris, métropoles, communes nouvelles, transferts de souveraineté, etc.) et celles jugées essentielles** » - Le Lidec Patrick, « L'intercommunalité, une variable d'ajustement dans la réforme des collectivités territoriales? Généalogie d'un projet, stratégie et arbitrages politiques », *op. cit.*, p. 46.

---

[414] « Les structures intercommunales doivent conserver des compétences d'attribution, transférées par les communes ou conférées par la loi. Elles ne peuvent en aucun cas devenir des collectivités de plein exercice, faute de quoi la commune disparaîtra », Communiqué de l'AMF du 21 janvier 2009.

[415] « Le rapport Balladur suscite une levée de boucliers », *Le Monde*, 27 février 2009.

[416] « Le Grand Paris attendra », *Aujourd'hui en France*, 6 mars 2009.

Plus encore qu'un retrait stratégique, la proposition, notamment celle concernant le Grand Paris, n'était-elle pas aussi une diversion, une « ruse de l'État »[417] ; visant à faciliter les travaux d'un secrétariat d'État qui pouvait dès lors, sans brusquer les maires et les présidents de communautés d'agglomération avec une proposition institutionnelle, mener ses propres négociations sur les projets d'aménagement ? En entretien, Daniel Canépa explique qu'il n'avait jamais été véritablement question pour le chef de l'État de reprendre, tout du moins dans l'immédiat, sa proposition :

> « **Quand on a remis les conclusions, avant même qu'on expose cette partie sur le Grand Paris, il a dit non** : non finalement je ne veux pas engager un débat institutionnel sur le sujet, parce que tous les hommes politiques vont avoir comme seul souci de discuter de cette question institutionnelle et oublieront l'essentiel qu'est le projet à construire » - Entretien avec Daniel Canépa, préfet de la Région Île-de-France de 2008 à 2012, le 26 février 2020.

La commande à l'égard de Daniel Canépa était aussi comme une garantie donnée au pouvoir préfectoral d'Île-de-France qu'il conservait sa place dans les affaires institutionnelles ; une forme de compensation symbolique face à un secrétaire d'État qui monopolise la conduite des projets, et avec lequel les relations sont à la fois conflictuelles et concurrentielles :

> « Je ne pouvais pas rester en dehors du projet du Grand Paris qui était posé. Et j'avais un secrétaire d'État à l'époque qui avait une conception, qui avait sa conception du management, qui était un management personnel, et secret, et en plus conflictuel » - Entretien avec Daniel Canépa, préfet de la Région Île-de-France de 2008 à 2012, le 26 février 2020.

En confiant la réflexion institutionnelle au préfet, l'action du secrétariat d'État reste centrée sur les volets développement économique, aménagement et transport. La fragmentation de l'élaboration de la réforme du Grand Paris s'inscrit dans une logique d'équilibre des pouvoirs entre la préfecture et un secrétariat d'État qui lorgne sur certaines des missions préfectorales ; elle permet aussi de faciliter la prise de décision concernants les grands projets. Confier la réflexion institutionnelle au préfet, parallèlement aux négociations bilatérales que mène Christian Blanc sur les pôles de développement avec des élus locaux tel Patrick Braouezec fermement opposés à une institution métropolitaine unique, contribue à ne pas entamer la crédibilité du secrétaire d'État auprès des maires et présidents d'intercommunalité avec lesquels il négocie directement.

> « Il travaillait tout seul le soir avec des élus qu'il avait choisi pour leur dynamisme, et notamment le président de Plaine Commune Patrick Braouezec (…) Alors je le disais secret, méfiant vis-à-vis des services de l'État et conflictuel. J'ai joué

[417] Caillosse Jacques, « La décentralisation, une *ruse* de l'État central ? Comment le 'centre' (se) sort-il des politiques de décentralisation ? », *Pouvoirs Locaux*, 2004/4 (n°63), p. 43-53.

un rôle pas simple car en tant que préfet j'étais chargé d'appliquer la politique du gouvernement et donc du secrétaire d'État alors qu'il donnait pas de lignes d'orientation ni d'initiatives et il les prenaient tout seul » - Entretien avec Daniel Canépa, préfet de la Région Île-de-France de 2008 à 2012, le 26 février 2020.

Est-ce pour autant un scénario pour rien ? Il participe à renforcer l'activité des élus locaux autour d'une question institutionnelle à l'actualité particulièrement intense. Durant toute la séquence 2008-2010, les acteurs locaux portent des scénarios, au premier rang desquels l'exécutif régional, vigilant quant à toute entreprise de promotion d'une institution métropolitaine susceptible de la concurrencer dans l'exercice de ses prérogatives.

3.1.2 Des scénarios concurrents émanant du local

Les scénarios de l'AdCF s'inscrivaient dans une logique unificatrice : ils émanaient d'une association nationale d'élus intercommunaux chargée non seulement de défendre et structurer leurs intérêts mais aussi de les inscrire dans le processus de gouvernement[418]. Une nouvelle séquence s'ouvre à la suite des élections de 2008 et de la création du secrétariat d'État. Des scénarios concurrents sont réalisés par des acteurs institutionnels spécifiques, notamment de la part d'un exécutif régional soucieux de préserver ses prérogatives.

Le 25 octobre 2007, quelques jours après la Convention de l'AdCF, une délibération du conseil régional entérine la création d'une « commission extraordinaire » intitulée « Scénarii pour la métropole : Paris - Île-de-France demain ». Ses travaux aboutissent à la publication à la fin du mois de mars 2008 du « rapport Planchou », du nom du maire de Chelles Jean-Paul Planchou, également élu au conseil régional dont il préside le groupe socialiste[419]. Au sein du préambule du document, il est explicitement fait mention du discours de Roissy de Nicolas Sarkozy, de la création de la Conférence métropolitaine, et du débat « largement concentré sur un possible changement institutionnel et un nouveau partage de compétences au sein de la zone dense ». La Région veut y prendre toute sa place, et en toute autonomie par rapport à la Conférence. Parce que nommer c'est instituer[420], le rapport prend soin de ne pas parler de « Grand Paris » mais de « métropole Paris - Île-de-France ». Dix

---

[418] Cadiou Stéphane, « La politique territoriale des groupes d'intérêt », *in* Cadiou Stéphane, (dir.), *Gouverner sous pression? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, LGDJ, Paris, 2016, p. 9-40.

[419] Planchou Jean-Paul, *Rapport de la commission scenarii pour la métropole Paris - Île-de-France*, publié le 31 mars 2008.

[420] Bourdieu Pierre, *Sociologie générale. Volume 1. Cours au collège de France 1981-1983*, Seuil/Raisons d'Agir, Paris, 2015, p.33.

propositions sont formulées, parmi lesquelles l'élaboration d'une « charte de développement » spécifique à la zone dense ; la structuration de la Conférence métropolitaine pour en faire un « organisme de pilotage pour l'aménagement et la coopération locale » ; le « renforcement des intercommunalités » existantes ; une rénovation des dispositions de péréquation pour palier aux « disparités financières et fiscales » au sein du « cœur de l'agglomération ». En somme, les conclusions du rapport Planchou déclinent et précisent la position exprimée par Jean-Paul Huchon à la rentrée 2007, contre « toute extension administrative de Paris » ou toute institution politique susceptible d'en être l'avatar[421].

Ces propositions sont résumées par la journaliste de *Libération* Sibylle Vincendon comme « tout sauf un Grand Paris »[422]. Plutôt qu'une nouvelle institution politique, le rapport propose que la Région Île-de-France devienne l'institution métropolitaine, avec la mise en place d'une taxe professionnelle unique à l'échelle de l'ensemble du territoire régional. Faire paraître rapidement ce rapport, quelques jours à peine après la création du secrétariat d'État, était un objectif de l'exécutif régional. Il s'agissait d'être la première collectivité francilienne à réaliser, en son nom, un scénario pour le futur métropolitain :

> « Y avait cet enjeu là avec les scénarios, on essayait d'anticiper les choses (…) Et du coup ces scénarios avaient déjà posé les bases du débat métropolitain (…) On avait un avantage car nos scénarios Planchou existaient dans le paysage » - Entretien avec l'ancienne chargée de mission « Paris Métropole » à la Région Île-de-France, le 2 décembre 2019.

L'enquêtée précédemment citée est recrutée en 2008 comme chargée de mission Métropole francilienne et « Paris Métropole » pour le compte de la Région. Elle décrit la fonction de cadrage du débat que revêt ce rapport, contre les scénarios de l'AdCF et la constitution d'une nouvelle institution métropolitaine. Les autres collectivités locales ne produisent pas de propositions aussi formalisées, mais la campagne municipale de 2008 est l'occasion de prises de position à ce sujet. Parmi les candidates et candidats à la Mairie de Paris, plusieurs se sont prononcés en faveur d'une institution intercommunale regroupant Paris et ses communes alentours, sans davantage de précision sur le périmètre. C'est notamment le cas de Françoise de Panafieu, candidate UMP, et de Marielle de Sarnez pour le Modem[423]. Suite à sa réélection et face au rapport Planchou, Bertrand Delanoë se dit à son tour formellement pour une « institution de l'agglomération », tout en s'opposant à ce qu'elle soit imposée par l'État[424].

---

[421] « Huchon se rallie à l'idée de la création d'un Grand Paris », *Le Figaro*, 21 septembre 2007.

[422] Vincendon Sibylle, « Veillée d'armes avant la bataille du Grand Paris », *Libération*, 27 mars 2008.

[423] « Marielle de Sarnez axe son projet sur les classes moyennes et l'écologie », *AFP*, 29 janvier 2008.

[424] Vincendon Sibylle, « Veillée d'armes avant la bataille du Grand Paris », *Libération*, 27 mars 2008.

Le président des Hauts-de-Seine et proche de Nicolas Sarkozy Patrick Devedjian se dit de son côté faveur d'une application de la loi Chevènement à l'échelle de l'agglomération, sans sortir du cadre juridique commun à l'intercommunalité en France afin de préserver les départements. Sa proposition est intégrée dans un discours contestant la politique du Maire de Paris :

> « Aujourd'hui, Paris cumule tous les avantages, c'est la seule ville de la région qui supprime des logements pour faire des bureaux et les impôts locaux y sont extrêmement bas, au détriment des villes périphériques... D'où, sans doute, la réticence de son maire à engager un processus d'intercommunalité. Si Paris ne prend pas l'initiative, l'État pourrait le faire à sa place » - Interview de Patrick Devedjian au *Parisien*, le 14 avril 2008.

Le président de Plaine Commune Patrick Braouezec rappelle pour sa part qu'il défend le scénario de la « Marguerite » proposé par l'AdCF, d'intercommunalités étendues, à l'image de celle qu'il préside, autour de Paris[425]. Après avoir formulé trois scénarios, l'AdCF se positionne officiellement en faveur de la « Marguerite ». C'est ce qui ressort du débat qu'elle organise, au Palais du Luxembourg le 30 mars 2009, afin de « réagir aux options préconisées dans le rapport du comité Balladur et d'esquisser des contre-propositions »[426]. En présence de Jean-Marc Nicolle, président de la communauté du Val-de-Bièvre, de Patrick Braouezec, et de présidents d'intercommunalité de grande couronne, les conclusions de la « Rencontre » vont en faveur du « polycentrisme ». Elles dégagent un « scénario-cible » de grandes intercommunalités autour de Paris, renforcées dans leurs prérogatives, et coopérant ensemble au sein d'une structure dotée d'une forme syndicale.

À l'opposée de cette proposition, Philippe Dallier détaille au sein d'un nouveau rapport « 10 scénarios » du « *statu quo* à la vraie rupture ». Des nouveautés apparaissent par rapport à ceux déjà mis en débat, telles la mise en place d'un maire du Grand Paris, ou encore la fusion de la région et des départements d'Île-de-France. Parmi les dix scénarios qu'il détaille, Philippe Dallier se dit en faveur d'une collectivité à statut particulier à la place des départements de petite couronne, mais ne disposant pas de clause de compétence générale[427]. Suite à son rapport, le sénateur-maire de Pavillon-sous-Bois transmet également un courrier à Nicolas Sarkozy. Il lui demande de mettre en place un dispositif visant à geler, les créations

---

[425] *Le Parisien*, 14 avril 2008.

[426] Compte-rendu des Rencontres des communautés franciliennes organisées par l'AdCF, le 30 mars 2009.

[427] Dallier Philippe, *Le Grand Paris : un vrai projet pour un enjeu capital*, Rapport d'information n° 262 (2007-2008) fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, déposé le 8 avril 2008.

d'intercommunalités lancées par les maires[428], c'est-à-dire de donner ordre aux préfets de ne pas valider la création de nouvelles intercommunalités afin de verrouiller un paysage politico-administratif en attente d'une décision globale et en proie à la complexification. En effet, ce ne sont pas simplement des scénarios et des positions plus ou moins formalisées qui se multiplient depuis la mise à l'agenda étatique du Grand Paris ; cette séquence est aussi caractérisée par une nouvelle profusion d'intercommunalités affinitaires.

3.1.3 De nouvelles intercommunalités affinitaires pour dessiner le Grand Paris

En terme de créations effectives d'intercommunalités, l'heure est davantage aux EPCI à taille réduite. De nouveaux mariages politiques se mettent en place dans le contexte de mise en réforme du Grand Paris. À droite notamment, Seine-Défense regroupe uniquement Courbevoie et Puteaux à partir de 2011. La communauté d'agglomération de l'aéroport du Bourget se constitue également en 2010 ; elle prend la suite d'une communauté de communes autour de l'aéroport créée en 2006, composée outre du Bourget, de Drancy, et se transforme en communauté d'agglomération à la faveur de l'intégration de la commune de Dugny. Voisine de Seine-Défense, la communauté du Mont Valérien est créée le 1er janvier 2009 et regroupe initialement deux communes ancrées à droite, Rueil-Malmaison et Suresnes. Celle-ci a cependant pour originalité de comprendre une commune communiste, Nanterre, qui l'intègre à l'été 2010 alors que vient d'être promulguée la loi issue des travaux du secrétariat d'État de Christian Blanc. Il s'agissait pour le maire communiste Patrick Jarry de s'engager dans la coopération intercommunale afin de « rester maître de son destin », en prévention d'une « intercommunalité venue d'en haut »[429]. En somme, rejoindre une intercommunalité est saisie par les maires de communes précédemment isolées comme un moyen de sécuriser leurs positions, de rendre le paysage politico-administratif plus difficilement réformable par l'État. Les élections de 2008 permettent aussi de nouveaux regroupements affinitaires côté communiste. C'est notamment le cas de Plaine de France en Seine-Saint-Denis, qui regroupe Villepinte, Sevran[430] et Tremblay-en-France, communes au sein desquelles le PCF est désormais majoritaire. Dans le Val-de-Marne se constitue également Seine-Amont, qui comprend Vitry, Ivry-sur-Seine, et Choisy-le-Roi.

---

[428] « Grand Paris : Philippe Dallier demande le gel des projets d'intercommunalités », *Les Echos*, 3 juillet 2008.

[429] Procès-verbal du conseil municipal du 29 juin 2010, Nanterre.

[430] Stéphane Gatignon, maire de Sevran, ne quitte le PCF qu'en novembre 2009 en vue des élections régionales, alors que la création de la communauté, si elle n'est effective qu'au 1er janvier 2010, est déjà actée.

Au morcellement communal se substitue en partie une nouvelle fragmentation communautaire. Au 1er janvier 2011, la petite couronne parisienne compte cinq EPCI à fiscalité propre à deux communes, cinq à trois communes, et 46 communes sur 123 toujours isolées[431]. La période n'est cependant pas exclusivement à la relance de l'intercommunalité à petite taille. Deux exceptions importantes sont à relever, celles de Grand Paris Seine Ouest et Est Ensemble, toutes deux créées en 2010, et dont le poids démographique les assimilent davantage à Plaine Commune[432]. Leurs créations partagent cependant une même logique affinitaire. Seine Ouest résulte de la fusion des communautés d'agglomération Arc-de-Seine et Val-de-Seine, créées quelques années plus tôt. Cette fusion a été présentée par Pierre-Christophe Baguet, fraichement élu maire de Boulogne-Billancourt, comme un instrument d'économies d'échelles, de renforcement de l'attractivité économique du territoire, et de pression dans la réforme du Grand Paris[433]. Les résultats des élections rendent possibles une telle fusion. Sans qu'il ne soit question d'alternance au sein de communes historiquement ancrées à droite, les municipales de 2008 permettent à un très proche d'André Santini, le président d'Arc-de-Seine et maire d'Issy-les-Moulineaux, de parvenir à la tête de la municipalité boulonnaise. Pierre Christophe Baguet a en effet été le chef de cabinet de Santini durant les années 80 à la mairie d'Issy, puis son chef de cabinet au secrétariat d'État aux Rapatriés et au ministère délégué à la communication, son assistant parlementaire, et à nouveau son chef de cabinet en mairie. La proximité entretenue par le nouveau maire de Boulogne avec son homologue d'Issy permet de rompre avec la logique d'opposition qui prévalait entre Santini et l'ancien maire de Boulogne, Jean-Pierre Fourcade. Avec cette fusion, Grand Paris Seine Ouest devient la principale intercommunalité des Hauts-de-Seine, forte de huit communes et d'un poids démographique représentant le quart du département.

La création d'Est Ensemble peut être appréhendée comme procédant, *in fine*, d'une forme d'unification face au morcellement communal qui prévalait jusqu'ici à l'ouest de la Seine-Saint-Denis ; mais cette unification n'est pas sans ambivalence au regard des projets de coopération amorcés par certaines de ses communes par le passé. Elle résulte, pour Daniel Béhar *et al.*, de la volonté de neuf communes[434] de « sortir de l'image d'un ventre mou au

---

[431] APUR, Carte des intercommunalités en Île-de-France, 2011.

[432] Est Ensemble comporte plus de 400 000 habitants, comme Plaine Commune, Grand Paris Seine Ouest plus de 300 000, ce qui en fait, à partir de 2010, les trois communautés d'agglomération les plus peuplées de petite couronne.

[433] *Les Echos*, 27 novembre 2008, p. 5.

[434] Bagnolet, Bobigny, Bondy, Les Lilas, Montreuil, Noisy-le-Sec, Le Pré-Saint-Gervais, Pantin, Romainville, qui pèsent ensemble plus de 400 000 habitants.

flanc Est de Paris », et est une réponse au désintérêt du secrétaire d'État pour ce territoire de Seine-Saint-Denis[435]. Bien qu'étendu, ce regroupement repose sur une logique affinitaire rendue possible par les résultats des élections municipales. Avant sa création, plusieurs communes d'Est Ensemble étaient membres de l'ACTEP. Mais en 2008 Jean-Pierre Brard, jusqu'alors maire de Montreuil et un des fondateurs de l'association, est mis en minorité au sein de sa commune. La nouvelle majorité menée par l'écologiste Dominique Voynet aspire à suivre le modèle de Plaine Commune et à sortir de l'isolement communal ; elle craint aussi un « Grand Paris qui vise à développer un pôle financier à l'Ouest et moins à l'Est ». Quant à l'ACTEP, Dominique Voynet la qualifie de « subterfuge », d'« artefact pour permettre à des communes qui n'avaient pas envie de s'engager sérieusement dans l'intercommunalité, de continuer à faire semblant de le faire »[436]. Montreuil quitte ainsi l'association pour constituer une intercommunalité fondée sur des affinités politiques, alors que la plupart des communes de la partie val-de-marnaise de l'ACTEP sont dominées par la droite :

> « Voynet voulait mettre en place une intercommunalité, sans regarder du côté du Val-de-Marne mais du côté de Pantin. La ville de Montreuil a regardé tout de suite du côté du nord, ça a été fait manu militari par son directeur de cabinet » - Entretien avec un ancien chef de service au sein de la Mairie de Montreuil, Paris, 22 juin 2018.

En plus de Montreuil, Bondy, Romainville et Noisy-le-Sec quittent l'ACTEP pour s'engager dans Est Ensemble[437]. L'idée d'une intercommunalité à la lisière Est de Paris n'était pas nouvelle. En 2005 déjà, Bagnolet, le Pré-Saint-Gervais, les Lilas et Romainville avaient entamé des négociations, avortées à cause du blocage des communistes romainvillois, fermement opposés au projet[438]. Ces derniers perdent cependant leur place dans la majorité municipale après les élections. Un nouvel état des forces politiques à Romainville, allié au passage à gauche de Noisy-le-Sec et à la victoire de Voynet soutenue par une partie des socialistes, homogénéisent en faveur du PS et ses alliés le paysage politique local de cette partie de la Seine-Saint-Denis.

---

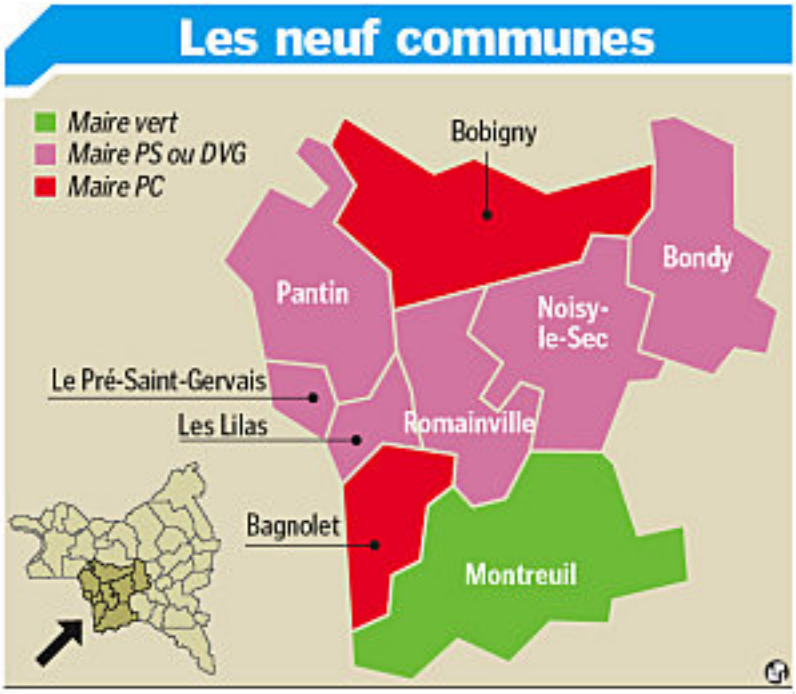
[435] Comme le rappellent Daniel Béhar *et al.*, Christian Blanc n'envisageait aucun pôle de développement sur le flanc Est de Paris, privilégiant Le Bourget et la Plaine Saint-Denis au sein du département. Il ne prévoyait d'ailleurs pas que le nouveau métro reliant les *clusters* desserve ce territoire, Béhar Daniel, Loisel Manon, Rio Nicolas, « La fin du 9-3 ? », *art. cit.*

[436] Magazine municipal *Tous Montreuil*, n°6, 6 février 2009.

[437] Les communes de Noisy-le-Grand et Gournay-sur-Marne quittent également l'ACTEP à cette période, mais sans rejoindre Est Ensemble.

[438] *Le Parisien*, 3 juillet 2008, p. 1.

Figure n°8 : Carte d'Est Ensemble[439]



Comme cela a pu être observé ailleurs, la perspective d'une intercommunalité à l'échelle de l'agglomération « stimule la mise en place d'EPCI de protection »[440]. La mise à l'agenda du Grand Paris ne peut cependant être considérée comme l'unique déterminant à ces nouveaux regroupements intercommunaux, également rendus possibles par les résultats des élections municipales, mais aussi par les investissements antérieurs des communes dans des projets de coopération. De ces différents facteurs résulte un paysage intercommunal plus fragmenté qu'il ne l'était auparavant : le développement des intercommunalités de petite taille a été relancé, tandis qu'un EPCI tel Est Ensemble, s'il atteint une certaine taille critique, résulte de la fragmentation de l'association transpartisane et inter-départementale de l'ACTEP.

Frédéric Gilli voit dans les conséquences des « coups de boutoir d'un État surplombant, mi-bâtisseur mi-agitateur » des « bienfaits » : certains acteurs se retrouvent « forcés (…) à se mettre en mouvement »[441]. Mais les coopérations instiguées durant cette séquence sont guidées par des logiques affinitaires similaires à celles qui avaient précédemment qualifiées de dévoiement de l'intercommunalité. Surtout, plus que de simples

[439] Source : Le Parisien

[440] Stéphane Cadiou, « Redresser la ville de Nice. Les enjeux d'une succession politique au milieu des années 1990 », *Métropoles* [En ligne], 22 | 2018, mis en ligne le 25 avril 2018, url : https://journals.openedition.org/metropoles/5590, consulté le 5 octobre 2021.

[441] Gilli, Frédéric, « Le Grand Paris, une métropole en marche ? », *art. cit.*

« EPCI de protection », ces créations peuvent être saisies comme des tentatives d'infléchir, par le bas, le scénario retenu dans le cadre d'une réforme institutionnelle qui devra désormais composer avec ces nouvelles intercommunalités. Elles promeuvent un scénario spécifique, celui d'une réforme produite par les exécutifs municipaux au gré de leurs propres projets de coopération. Grand Paris Seine Ouest et Est Ensemble construisent, en pratiques, le scénario d'un Grand Paris structuré par de grandes intercommunalités de banlieue.

3.2 L'émergence d'un acteur collectif local ? La création de Paris Métropole et le report de la réforme institutionnelle

Un nombre croissant d'acteurs politiques, associatifs et administratifs, locaux comme étatiques, produisent des scénarios institutionnels ou se positionnent sur ces derniers. La fragmentation, à la fois des solutions et des formes de coopération, n'est cependant pas univoque. Se met en place un syndicat, Paris Métropole, que ses promoteurs aspirent à constituer en instrument de conciliation des différents intérêts locaux, partisans, territoriaux ou institutionnels, afin qu'une même voix issue du local puisse émerger face à l'État (3.2.1). La constitution de Paris Métropole justifie la mise en retrait temporaire de l'État du très conflictuel versant institutionnel du Grand Paris ; le pouvoir central peut dès lors se cantonner aux projets d'aménagement et de transports. La question de l'organisation des pouvoirs en Île-de-France est ainsi absente de la loi portée par le secrétariat d'État chargé du Développement de la région-capitale ; il en est de même au sein de la Réforme des collectivités territoriales (RCT) qui exclut Paris et sa petite couronne du champ d'application de l'achèvement de la carte intercommunale (3.2.2). Finalement, alors que la spécificité de l'agglomération parisienne quant à l'absence d'intercommunalité à son échelle avait été déplorée par le président de la République lui-même, celle-ci est consacrée par l'absence de mesures touchant Paris et sa banlieue au sein du principal texte relatif à l'intercommunalité sous ce quinquennat.

3.2.1 La création de Paris Métropole et le retrait temporaire de l'État

Suite au discours de Roissy, la Conférence métropolitaine se réunit une nouvelle fois, à Cachan. Les politiques du logement et de l'habitat sont initialement à l'ordre du jour, mais les déclarations de Nicolas Sarkozy obligent les élus à des prises de position. Le maire de Paris

accuse l'État « d'ignorer » le travail des élus locaux[442], le maire du Kremlin-Bicêtre et proche de Jean-Paul Huchon Jean-Luc Laurent, jusqu'à présent critique à l'égard de la Conférence, s'en fait désormais le promoteur face à la « construction institutionnelle hasardeuse proposée par le Président de la République »[443]. À l'issue de la réunion de la Conférence, les élus annoncent que la question des « mécanismes institutionnels » sera à l'ordre du jour d'une prochaine rencontre. La mise à l'agenda étatique du Grand Paris les contraint à se positionner sur un enjeu qui avait été précédemment mis de côté car potentiellement trop conflictuel pour l'instance de coopération encore fragile.

Dans son programme pour l'élection municipale, Bertrand Delanoë propose de transformer la Conférence en « Paris Métropole », une « structure de coopération » à distinguer d'une intercommunalité[444]. Il souhaite en faire un « lieu de décision » en matière de logement, de transports et de développement économique. La droite francilienne ne s'oppose pas à une transformation de l'instance de discussions, qu'elle boycottait pourtant jusqu'ici. Françoise de Panafieu, candidate contre Delanoë, et Roger Karoutchi, chef de file de l'UMP au conseil régional, proposent que la Conférence deviennent un « syndicat mixte ouvert »[445], soit une forme de coopération souple présentée comme étant la condition d'un investissement des élus de leur parti[446].

Des « assises métropolitaines », en substitution de la Conférence, sont organisées au mois de juin 2008. Dans une interview à *Libération*, Bertrand Delanoë déclare qu'elles sont ouvertes aux élus de toutes les familles politiques concernées par l'enjeu métropolitain. Face aux craintes d'une manœuvre de la mairie de Paris pour élargir son autorité, Delanoë annonce qu'il ne se présentera pas à la présidence de la future instance[447]. Pour ces assises, plusieurs cadres de la droite francilienne déclarent qu'ils feront, contrairement aux réunions précédentes, acte de présence. Parmi eux, le maire de Boulogne Pierre-Christophe Baguet, Roger Karoutchi, le député-maire de Rueil-Malmaison Patrick Ollier, ou encore Jean Sarkozy,

---

[442] *Le Parisien*, 6 juillet 2007, p. 2.

[443] *Le Parisien*, 5 juillet 2007, p. 3.

[444] « A Paris, M. Delanoë s'affiche en 'maire libre' de 'toute influence' pour présenter son programme », *Le Monde*, 14 janvier 2008.

[445] Les syndicats mixtes ouverts peuvent comprendre, en plus de communes, d'autres catégories de collectivités territoriales.

[446] *Libération*, 26 janvier 2008, p. 2.

[447] Interview de Bertrand Delanoë à *Libération*, le 6 mai 2008.

président du groupe UMP au conseil régional des Hauts-de-Seine[448]. Christian Blanc lui même y annonce sa présence[449], alors qu'un accord se dessine autour de la création d'un syndicat mixte. À la fin du mois de juin, ce sont ainsi environ 200 élus franciliens, de gauche comme de droite, qui se réunissent à la Plaine-Saint-Denis pour acter la création d'un syndicat mixte[450]. Il n'est cependant pas présenté, de Christian Blanc à Bertrand Delanoë, comme un règlement de la question institutionnelle en Île-de-France mais comme une « étape forte d'un processus qui est loin d'avoir donné tout son potentiel », selon les mots du maire de Paris[451]. Relevons par ailleurs que la présence aux « assises » n'équivaut pas, pour l'ensemble de ses participants, à une adhésion officielle de leur collectivité à la nouvelle structure.

Jeanne Chauvel, de même que Patrick Le Lidec, présentent la création du syndicat Paris Métropole comme une réponse des élus locaux, en particulier de la gauche parisienne et francilienne, au discours de Roissy et à la création du Secrétariat d'État :

> « Afin de montrer à l'État que les élus locaux souhaitent rester des acteurs à part entière dans la réflexion sur l'aménagement de l'agglomération parisienne, et de continuer le travail commencé dans la Conférence métropolitaine dans un cadre plus structuré en créant un syndicat, les élus membres de la Conférence métropolitaine décident de créer un syndicat mixte d'étude » - Chauvel Jeanne, *La question du Grand Paris (2001-2012)*, *op. cit.*, p. 209
>
> ;
>
> « Les initiatives du pouvoir central ne contraignent pas seulement la ville de Paris à sortir du rôle de courtier neutre qu'elle avait cherché à adopter. Elles entraînent aussi deux effets parallèles de structuration et d'élargissement. Structuration car pour faire face à l'État, les élus décident en 2009, de transformer la Conférence métropolitaine en un syndicat mixte d'études ouvert qui prend le nom de 'Paris métropole' » - Le Lidec, Patrick, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris. Une analyse de process-tracing (2001-2017) », *art. cit.*, p. 109.

La création de Paris Métropole n'empêche pas la question d'une institution de l'agglomération de faire partie des travaux du Comité Balladur ; nous avons cependant vu que celle-ci est, des mots du préfet Daniel Canépa, écartée par le président de la République avant même la publication du rapport. Je défends l'hypothèse que la constitution de Paris Métropole est autant une réponse à une nouvelle immixtion de l'État dans les affaires franciliennes que ce qui autorise l'échelon central à se mettre en retrait d'une question aussi conflictuelle qu'une réforme de l'organisation des pouvoirs locaux en Île-de-France. D'autant plus que les

---

[448] « Grand Paris : le 92 ne veut plus faire bande à part », *Le Parisien*, 21 juin 2008.

[449] « Grand Paris: gauche et droite réunies mercredi pour confronter leurs idées », *AFP*, 23 juin 2008.

[450] « Gauche et droite d'accord sur une "structure souple" pour la métropole parisienne », *AFP*, 25 juin 2008.

[451] « Un nouveau cap pour le Grand Paris », *L'Humanité*, 28 juin 2008.

élus de la droite francilienne sont certes solidaires du discours de Roissy et des propositions de leur leader politique, mais loin d'être unanimes sur le règlement du problème institutionnel eu égard à leurs divers intérêts locaux. Comme le relève Philippe Subra, il est « impossible » pour la droite francilienne « désavouer publiquement leur patron » sur la proposition formulée en 2007 d'une communauté urbaine. Celle-ci est cependant menée par des élus tel Roger Karoutchi, qui sont sur des positions fermement régionalistes[452]. De plus, la défaite de Françoise de Panafieu, et plus largement de la droite, aux élections municipales de 2008, ancrent le paysage local à gauche : une communauté urbaine du Grand Paris aurait été promise du Parti socialiste, et un potentiel obstacle aux projets d'aménagement portés par le Gouvernement. Enfin, l'État dispose historiquement de plus de prises au sein de la région Île-de-France qu'au sein du reste du territoire national, du fait des nombreux héritages de l'État centralisé[453] ; la constitution d'une institution métropolitaine qui serait son nouvel interlocuteur privilégié[454], de façon à gouverner à distance[455], n'apparait ainsi pas nécessaire à la conduite de ses grands projets de transport et d'aménagement.

Ce retrait - tout du moins temporaire - du législateur de l'enjeu institutionnel grand parisien est consacré deux ans plus tard par la sortie de la petite couronne du champ d'application de la Réforme des collectivités territoriales.

3.2.2 Une agglomération parisienne spécifiée dans la RCT

> « Le Grand Paris c'est un projet qui n'appartient pas à un parti, qui n'appartient pas à un camp mais qui concerne tout le monde et qui appartient à tout le monde. Tout le monde, c'est tous les élus, c'est tous les maires que je souhaite voir réunis dans une Agora du Grand Paris en partant de ce que vous avez imaginé, Monsieur le Maire de Paris, cher Bertrand Delanoë, avec Paris-Métropole » - Discours de Nicolas Sarkozy sur le projet du Grand Paris, le 29 avril 2009.

Déposé à l'Assemblée nationale à l'automne 2009, le projet de loi sur le Grand Paris prévoit la création de la Société du Grand Paris, établissement public à caractère industriel et commercial chargé de concevoir le Réseau de transport public du Grand Paris (Grand Paris Express). Son tracé n'est pas acté : le texte prévoit une consultation publique avant que

---

[452] Subra Philippe, « Le Grand Paris, stratégies urbaines et rivalités géopolitiques », *art. cit.*

[453] Halpern Charlotte, Le Galès Patrick, « Transports. La région Île-de-France contre l'État », *in* Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner la métropole parisienne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020, p. 301-326.

[454] Le rapport de Dominique Perben sur le renforcement des métropoles prévoyait à ce titre de « renforcer la contractualisation entre État et grandes métropoles » afin d'affirmer son « rôle régulateur », *Imaginer les métropoles d'avenir*, *op. cit.*, p. 57

[455] Epstein Renaud, *Gouverner à distance : la rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'Etat*, Thèse de doctorat en sociologie soutenue à l'Ecole normal supérieure en 2008.

l'emplacement des gares ne soit défini par décret en Conseil d'État. Le projet de loi prévoit également la création de l'établissement public Paris-Saclay, pôle scientifique et technologique installé au Sud-Ouest de Paris, et la mise en place d'un nouveau dispositif contractuel entre l'État les communes de banlieue devant accueillir les nouvelles gares. Le texte introduit également un objectif de production de 70 000 logements par an en Île-de-France, dont la répartition, à travers la territorialisation de l'offre de logement (TOL), est supervisée par le préfet.

Encadré n° 10 : La loi sur le Grand Paris et les contrats de développement territorial : un nouvel instrument d'incitation à la coopération intercommunale

La loi de 2010 sur le Grand Paris ne touche pas à l'organisation des pouvoirs locaux en Île-de-France, mais n'est pas pour autant muette sur la question de la coopération entre communes. Elle institue un instrument contractuel inédit, les Contrats de développement territorial (CDT), qui doivent définir des objectifs et priorités en matière de logement et d'accueil d'activités économiques dans les zones desservies par le futur métro automatique. Ils sont signés par plusieurs communes, avec les services de l'État. La signature de ces contrats permet aux villes de conserver leur autorité en matière d'aménagement aux alentours des futures gares. En l'absence d'accord contractuel, la Société du Grand Paris, maître d'ouvrage du futur métro, pourra agir en tant qu'aménageur dans les zones circulaires autour des emplacements des futures stations, disposition qui équivaut à un dessaisissement de l'autorité des communes. Caroline Gallez identifie d'autres facteurs incitatifs à la signature de CDT dans son enquête sur l'élaboration de deux d'entre eux : ils sont une occasion pour les municipalités de participer davantage aux choix d'avenir pour le territoire communal ; le CDT peut être conçu comme une garantie d'un engagement de l'État quant à l'emplacement de la future station ; il permet également aux communes d'être prioritaires dans l'obtention de certains financements ou programmes subventionnés[456].

En entretien, le préfet Daniel Canépa revendique la paternité du dispositif. Il s'agissait selon lui d'aller plus loin sur le volet logement et habitat que ce que portait Christian Blanc, et d'impulser une coopération intercommunale par le bas à une échelle plus large que celle des petits EPCI qui se reconstituent alors :

> « Les CDT, je lui avais vendu comme étant des actes qui avaient l'intérêt de prendre en compte les préoccupations des collectivités concernées, de les faire adhérer au projet, et de modifier l'habitude française qui était de partir d'une idée du haut et de descendre en bas. Là, on faisait du *bottom up* » - Entretien avec Daniel Canépa, préfet de la Région Île-de-France de 2008 à 2012, le 26 février 2020.

Derrière cette promotion préfectorale d'une forme de coopération intercommunale issue des communes, il s'agit également d'assurer la place des services préfectoraux dans la déclinaison de la loi à mettre en œuvre, de leur donner un rôle d'assemblier des projets d'aménagement connexes au futur métro automatique :

> « On essayait de faire en sorte que ça s'intègre les uns par rapport aux autres, comme il n'y avait pas de structure susceptible de faire ce travail, sur le terrain. Donc on l'a fait avec les services de l'État » - Entretien avec Daniel Canépa, préfet de la Région Île-de-France de 2008 à 2012, le 26 février 2020.

[456] Gallez Caroline, Thébert Mariane, « Les Contrats de développement territorial (CDT) du Grand Paris : une négociation multi-échelles de l'articulation urbanisme-transport? », Rapport final de convention du projet de recherche OREVADD, 2013.

Le texte est critiqué par les élus locaux, de gauche mais aussi de droite, en raison des prérogatives octroyées à la Société du Grand Paris en matière d'aménagement autour des emplacements des futurs gares, prérogatives finalement revues à la baisse par rapport à l'ambition initiale de Christian Blanc. Le tracé du Grand Paris Express qu'envisage le secrétaire d'État, celui d'un métro automatique reliant un maillage de *clusters* autour de Paris, interroge également. Le conseil régional mais aussi le préfet de région sont de leur côté favorables à un métro devant faciliter les déplacements inter-banlieues[457].

Adopté le 27 mai 2010, le texte et les débats parlementaires qui l'ont précédé font bien l'impasse sur l'organisation des pouvoirs en Île-de-France. S'ouvre ensuite un processus de concertation quant au tracé du futur réseau de transport, sous l'égide de la Commission nationale du débat public. La procédure s'achève en janvier 2011, au terme de laquelle l'exécutif régional et le Gouvernement parviennent à un accord qui marrie les tracés portés par la Région et par Christian Blanc.

Encadré n°11 : La métropole de la loi RCT, un nouveau statut intercommunal à défaut d'une collectivité territoriale

La RCT prévoit la couverture intercommunale intégrale du territoire français d'ici à 2014 et crée le statut de métropole, EPCI à fiscalité propre fondé sur la base du volontariat par les communes et devant comprendre au moins 500 000 habitants. Les métropoles exercent de plein droit, dans leur périmètre, les compétences intercommunales classiques mais également certaines compétences départementales, comme les transports scolaires ou la voirie. Du fait du caractère volontaire de la création des métropoles, seule celle de Nice Côte d'Azur est créée sur la base de la loi de 2010. Pour Emmanuel Négrier, le compromis trouvé au sein de la loi RCT, de faire des métropoles des EPCI à fiscalité propre, vide la nouvelle institution de « toute portée réelle » par rapport aux propositions formulées au sein du rapport Balladur : ces dernières n'ont finalement pas le statut de collectivité territoriale, ni de « véritable pouvoir distinctif » par rapport aux précédentes communautés urbaines[458].

Concernant la réforme des institutions politiques locales, un avant-projet de loi parait à l'été 2009 et prévoit la création d'une nouvelle forme d'intercommunalité, les métropoles[459]. La mesure va cependant bien moins loin que les préconisations du Comité Balladur en faveur de métropoles dotées d'un statut de collectivité territoriale à part entière et d'une clause de

[457] Halpern Charlotte, Le Galès Patrick, « Transports. La région Île-de-France contre l'État », *in* Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner la métropole parisienne*, *op. cit.*, p. 301-326.

[458] Négrier Emmanuel, « Métropolisation et réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, 2012/1 (n° 141), p. 73-86.

[459] « La délicate réforme des collectivités territoriales », *Le Monde*, 29 juillet 2009.

compétence générale[460] ; d'autant plus que la constitution d'intercommunalités dotées de ce nouveau statut est laissée à l'initiative des élus locaux, chargés de s'accorder entre eux.

Figure n°9 : L'état de l'isolement communal en France en 2009[461]

Départements comprenant plus de 30 % des communes non membres d'un EPCI à fiscalité propre (au 1er janvier 2009)

Nom du département	% des communes isolées
Paris	100
Seine-Saint-Denis	67,5
Guadeloupe	56,3
Yvelines	47,3
Corse-du-Sud	46
Val-de-Marne	44,7
Haute-Corse	43,6
Hauts-de-Seine	36,1
Aube	31,4
Var	31,4

Le texte arrive sur le tamis sénatorial à la fin de l'année 2009. Un des objectifs de la RCT, dans la continuité du projet MODELOC, est d'achever la carte intercommunale dans l'Hexagone. Cet achèvement doit passer l'élaboration d'ici au 31 décembre 2011 de schémas départementaux de l'intercommunalité, sous la houlette des préfets. Passée cette date, le préfet est habilité à mettre en œuvre le schéma en lien avec les communes et EPCI concernées, voire, à partir du 1er juin 2013, de contraindre une commune à intégrer un EPCI. Durant les débats, il est fait peu de cas de la situation de Paris et sa banlieue, qui avait pourtant alimenté les discours sur les déficiences de l'intercommunalité. En commission, seul le sénateur Philippe Dallier dit déplorer le « mutisme » du gouvernement sur la question d'une institution

[460] Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, rapport au Président de la République, 5 mars 2009, p. 79

[461] Extrait du rapport parlementaire n° 169 (2009-2010) de Jean-Patrick Courtois, déposé le 16 décembre 2009, p. 106

métropolitaine parisienne. Favorable à la fusion des départements, Dallier dépose, avec quelques autres sénateurs UMP, des amendements qui excluront l'agglomération du champ d'application de la loi. Le projet de loi, tout en étant muet sur une métropole parisienne spécifiée, n'exemptait pas initialement les services de l'État de la réalisation de schémas de coopération en petite couronne parisienne. L'amendement Dallier, soutenu par le Gouvernement, les en dispense « afin de ne pas interférer avec les choix de gouvernance territoriale qui sont susceptibles de résulter, à l'avenir, du projet de Grand Paris »[462] ; et donc de laisser la possibilité de décider plus tard, en laissant l'éventail des solutions le plus ouvert possible. Le législateur fait ainsi le choix de s'abstenir sur une réforme intercommunale touchant à l'agglomération parisienne, sans pour autant refermer le problème institutionnel : une décision devra être prise, au terme d'un prochain rendez-vous dans un horizon temporel qui reste à définir.

[462] Sénat, Projet de loi Réforme des collectivités territoriales, 1ère lecture, amendement N° 99 rect. bis., 3 février 2010.

Conclusion du chapitre 1 : Une abstention consacrant la spécificité d'une réforme de l'organisation des pouvoirs franciliens

La séquence postérieure à la mise à l'agenda étatique d'une réforme du « Grand Paris » se caractérise par une tension entre dynamiques de fragmentation et d'intégration. Les EPCI affinitaires se multiplient, complexifient un paysage politico-administratif de plus en plus difficilement réformable, et plusieurs maires tentent de mettre en œuvre, en pratiques, le scénario polycentrique de grandes intercommunalités entourant la capitale. La fragmentation s'identifie également en ce que les scénarios se multiplient, de même que le nombre d'acteurs qui tentent de s'investir dans la prise de décision. Comme souvent, les dynamiques de fragmentation ne sont cependant pas univoques, et s'articulent à des initiatives d'intégration et de coordination[463]. La création du syndicat Paris Métropole, à la suite de la Conférence métropolitaine s'inscrit dans celles-ci : ses promoteurs veulent en faire une instance de concertation où se regrouperaient les exécutifs des différentes collectivités locales de la zone dense parisienne. Côté étatique, en dépit des ambitions affichées en 2007 par le Président de la République, on peine à imposer voire même à proposer une réforme institutionnelle à l'agglomération. Face à la multiplicité des scénarios en concurrence, aux aspirations contradictoires des élus locaux, à la structuration de Paris Métropole, et aux autres priorités étatiques pour le Grand Paris, la réforme institutionnelle est provisoirement écartée au profit des projets d'aménagement et de transport, bel et bien institués dans la loi.

Ce qui frappe dans la réforme institutionnelle du Grand Paris est alors le caractère inéluctable qu'elle prend tout au long des années 2000, alors qu'aucune solution ne semble parallèlement en voit de s'imposer. La réforme institutionnelle devient « inévitable »[464] : elle est portée progressivement, pour différents motifs, par une grande diversité de groupes d'acteurs locaux comme étatiques ; elle s'insère dans une réforme intercommunale plus large qui s'impose partout ailleurs sur le territoire national ; mais la décision demeure en suspens car les solutions à même de remporter suffisamment de suffrages parmi la grande diversité d'intérêts en jeu sont encore introuvables.

---

[463] Leibfried Stephen, Pierson Paul (dir.), *Politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentation*, L'Harmattan, Paris, 1998 ; Bezes Philippe, Descamps Florence, Viallet-Thévenin Scott, « Bercy : empire ou constellation de principautés ? », *Pouvoirs*, 2019/1 (n° 168), p. 9-28.

[464] Barthe Yannick, « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, 2002/1, p. 61-63.

La première absence de décision dans la réforme institutionnelle du Grand Paris que consacre l'exclusion de la petite couronne du champ d'application de la RCT n'est cependant pas sans enseignement pour la suite. En portant la focale sur les « choix d'abstention »[465] on peut observer des glissements dans la façon dont est appréhendé le problème[466] de l'agglomération ; et une « incapacité à opérer des choix »[467] qui préfigure la décision réversible de la loi NOTRe. L'indécision ne signifie pas que rien n'est décidé : elle consacre la spécificité de l'agglomération parisienne dans la réforme territoriale ; elle ouvre le champ de la décision à des solutions originales ; elle préserve la possibilité d'une décision future[468] atypique par rapport au cadre habituel de la réforme intercommunale. La réforme des pouvoirs locaux du Grand Paris ne sera donc pas celle des autres territoires de l'Hexagone ; une réforme institutionnelle de l'agglomération parisienne revêtira un caractère particulier, exclusif à ce territoire, à sélectionner dans le foisonnement de scénarios institutionnels de la seconde moitié de la décennie.

Cette abstention active - une dérogation est votée, la réforme est loin d'être enterrée - n'est pas, comme est souvent décrite l'attitude passive à laquelle renvoie la non-décision, un mécanisme de clôture du pouvoir[469] : elle réintègre les acteurs locaux au cœur du processus décisionnel. La constitution de Paris Métropole ouvre la voie à une implication collective des différents acteurs politiques locaux dans son élaboration. Un nouveau rendez-vous va ainsi être fixé pour la réforme du Grand Paris : les acteurs locaux, regroupés dans Paris Métropole, seront missionnés pour trouver une solution suffisamment consensuelle qui règlera le problème institutionnel de l'agglomération.

---

[465] Le Bourhis Jean-Pierre, Lascoumes Pierre, « En guise de conclusion / Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », *op. cit.*, p. 501.

[466] Frinault Thomas, « La réforme française de l'allocation dépendance ou comment bricoler une politique publique », *Revue française de science politique*, 2005/4 (Vol. 55), p. 607-632.

[467] Irondelle Bastien, *La réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 140

[468] Barthe Yannick, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Economica, Paris, 2006, p. 214

[469] Bachrach Peter, Baratz Morton, « Two faces of power », *art. cit.*

Chapitre 2 : Une décision inattendue pour le Grand Paris ? La reprise en main (temporaire) de la question métropolitaine par le législateur (2009-2014)

À la suite des élections présidentielles et législatives de 2012, qui permettent à la gauche revenir au pouvoir, la mise à l'agenda gouvernemental d'un nouvel acte de la décentralisation est annoncée. Devant les sénateurs, au mois d'octobre, le nouveau président de la République François Hollande promet une « nouvelle méthode » dans la gestion des relations entre État et collectivités[470]. Il annonce son souhait de revenir sur certaines des dispositions de la Réforme des collectivités territoriales (RCT) de 2010 et prône une clarification des compétences de chaque échelon territorial. Sur le volet intercommunal et métropolitain cependant, pas question de revenir en arrière : le discours du nouveau président de la République s'inscrit dans la perspective d'un renforcement de ce que prévoyait la RCT. Il déclare vouloir donner aux institutions métropolitaines « les moyens et le cadre juridique de leur action […] au-delà des établissements publics actuels », citant les cas de Paris, Lyon et Marseille. Dans le prolongement du discours du Président de la République et en parallèle des travaux réalisés par Paris Métropole, la nouvelle ministre de la Décentralisation, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État Marylise Lebranchu annonce que des « mesures spécifiques concerneront le Grand Paris » selon une démarche fruit de la « nouvelle méthode » où les élus « [choisissent leur] organisation, territoire par territoire »[471].

Ce chapitre revient sur la séquence d'élaboration de la réforme institutionnelle du Grand Paris, du lancement du syndicat Paris Métropole en 2009, auquel le Gouvernement délègue la responsabilité de formuler une proposition pour la « gouvernance » métropolitaine ; à la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM ou MAPAM) promulguée en janvier 2014, qui acte pour la première fois la création d'une « Métropole du Grand Paris ». Contre l'avis de la majorité des élus locaux, qui avaient pourtant été chargés initialement de formuler des propositions, la loi MAPTAM retient la formule d'une intercommunalité unique. Elle doit entrer en vigueur au 1er janvier 2016 et regrouper la capitale et les communes des départements de petite

[470] Sénat, « Les états généraux de la démocratie territoriale », compte rendu intégral, 5 octobre 2012, url : https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/egdt/Compte-rendu-EGDT-20121005.pdf, consulté le 3 octobre 2021.

[471] *La Gazette des communes*, 15 octobre 2012.

couronne. Au choix d'abstention de la Réforme des collectivités territoriales succèderait ainsi, contre l'avis d'une grande partie des élus locaux, la décision d'un gouvernement métropolitain « intégré ».

La décision d'une réforme territoriale peut-elle être prise exclusivement par les acteurs qu'elle impactera ; ou sans ces derniers ? Les élus réunis au sein de Paris Métropole avaient repris la main sur le destin institutionnel du Grand Paris, mais échouent à remplir la mission qui leur était donnée par le Gouvernement de s'accorder sur un scénario institutionnel. Puis, à la suite de dynamiques de « surpolitisation et de sous-politisation »[472] de l'enjeu métropolitain francilien au Parlement, la majorité socialiste reprend la main sur la réforme. Elle parvient, temporairement, à affranchir la prise de décision du poids d'une partie des intérêts locaux qui s'affrontaient à son sujet. Deux séquences se succèdent ainsi, et de l'une à l'autre l'éventail des acteurs impliqués dans la décision se renouvelle. Mais cette décision peut-elle prétendre refermer le problème institutionnel du Grand Paris, alors qu'historiquement les réformes territoriales ont toujours tenu compte des revendications des élus locaux, intégrés aux côtés des acteurs étatiques dans un « système de co-décision et de co-gestion »[473] ?

Pour tenter de répondre à ces questions, nous reviendrons d'abord sur l'histoire du syndicat Paris Métropole, investi d'une fonction de co-élaboration de la loi, aux côtés de l'État et du ministère de la Décentralisation. Ses principes internes de fonctionnement - prise de décision à l'unanimité, transpartisanisme, inclusion de l'ensemble des acteurs institutionnels de la zone dense francilienne - lui ont permis de s'imposer comme contrepoids légitime à l'État sur la question du Grand Paris ; ils vont aussi le faire échouer à dégager une proposition de gouvernance métropolitaine auprès du Gouvernement (**Section 1**). L'indécision de Paris Métropole ne signifie pas pour autant l'abandon de la réforme métropolitaine. C'est cependant une institution du Grand Paris sans portage politique, bricolée au niveau central à partir des éléments qui semblaient faire plus ou moins consensus chez les élus locaux, qui arrive à l'agenda parlementaire au printemps 2013. Paradoxalement, cette Métropole *a minima*, somme de multiples compromis avec les divers intérêts politiques locaux en présence, agrège contre elle des oppositions de différentes natures qui vont aboutir à son rejet par un Sénat

---

[472] Lascoumes Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, vol. 59, 2009/3, p. 455-478.

[473] Le Lidec Patrick, *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse pour le doctorat en science politique soutenue à l'Université Paris I en novembre 2001, p. 547.

pourtant majoritairement à gauche. À l'indécision de Paris Métropole succède celle du Sénat : s'il vote la suppression des dispositions relatifs au Grand Paris, aucune forme institutionnelle alternative n'est pour autant décidée (**Section 2**). Les votes de suppression du Sénat ouvrent une dynamique inédite de surpolitisation partisane dans la réforme institutionnelle du Grand Paris. Dans une fenêtre temporelle réduite, le volet parisien de la loi est réécrit par une partie des parlementaires socialistes franciliens, sans Paris Métropole, avec l'aval du Gouvernement. Le nouveau texte va vers davantage d'intégration communautaire, un renforcement de l'institution métropolitaine par rapport au texte initial, et abandonne la perspective d'un consensus avec les acteurs politiques locaux. Ces dispositions nouvelles fixent une forme et un cadre à la Métropole parisienne ; elles ne clôturent cependant pas complètement le problème institutionnel tant de nombreux points restent à éclaircir avant l'entrée en vigueur de la Métropole (**Section 3**).

Section 1. Les élus locaux peuvent-ils décider seuls de leur avenir institutionnel ? L'impossible position commune de Paris Métropole sur la gouvernance de l'agglomération (2009-2012)

Officiellement créé en juin 2009, Paris Métropole regroupe les différentes strates de collectivités locales franciliennes - communes, intercommunalités, départements et région - et compte chaque année qui suit sa création plus de membres[474]. Il est décrit par le géographe Philippe Subra comme la « contre-offensive réussie »[475] de la Mairie de Paris aux projets du Grand Paris portés par l'exécutif, et se devait des mots de l'adjoint au Maire de Paris Pierre Mansat être « l'outil de régulation des débats métropolitains » permettant de « définir un chemin politique vers la gouvernance de la métropole »[476]. Il est raconté par les anciens agents que nous avons rencontrés comme un espace horizontal, stimulant intellectuellement et politiquement, inédit du fait du nombre de collectivités qui y adhèrent et de la diversité de leur couleur politique.

Mais face au récit d'un lieu de coopération idéal subsiste un échec : celui de Paris Métropole à proposer au Gouvernement, lors de l'élaboration du projet de loi MAPTAM, une proposition de réforme qui puisse être retranscrite dans la loi. Cet échec peut sembler paradoxal à deux titres. Tout d'abord, les élus réclamaient d'avoir la main sur le devenir institutionnel de leurs territoires, et ne formulent pourtant aucune proposition au Gouvernement. Ensuite, parce que la littérature en science politique a souligné à de nombreuses reprises le poids des organisations d'élus locaux dans l'élaboration des réformes territoriales, et donc leur capacité à peser sur la décision et formuler des propositions[477]. Pourquoi échouent-ils alors, dans une configuration qui leur est d'autant plus favorable que le Gouvernement leur laisse les mains libres ? Plus largement, cet échec interroge la possibilité pour les élus locaux de prendre, à la fois seuls car sans l'État, et ensemble car regroupés dans une instance qui représente toute la diversité des intérêts locaux, une décision qui impactera le paysage institutionnel dont ils tirent leurs positions et leurs pouvoirs.

---

[474] Le syndicat compte 151 communes membres et 45 EPCI à fiscalité propre au 31 décembre 2013, auxquels s'ajoutent la Ville de Paris, la Région Île-de-France, et les sept départements franciliens (hors Paris).

[475] Subra Philippe, « Le Grand Paris, stratégies urbaines et rivalités géopolitiques », *Hérodote*, 2009/4 (n° 135), p. 49-79.

[476] Mansat Pierre « Entretien avec Pierre Mansat », *Quaderni*, 73 | Automne 2010.

[477] Grégory Marie-Ange, « La professionnalisation de la défense des intérêts départementaux », *in* Cadiou Stéphane (dir.), *Gouverner sous pression? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, LGDJ, Paris, 2016, p. 185-200 ; d'Harcourt Haude « Le lobby des maires », *Pouvoirs*, 2014/1 (n° 148), p. 71-80 ; Le Lidec Patrick, *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, *op. cit.*

Cette section revient donc sur la tentative avortée du syndicat Paris Métropole d'adopter une position sur la question institutionnelle du Grand Paris. Pour Alain Faure « la moindre image du local fonctionne au compromis, à l'amortissement des clivages, au consensus »[478]. Une telle description siérait bien Paris Métropole : le consensus, l'horizontalité, le rejet de la conflictualité politique sont vantés par ses agents administratifs et les élus qui y sont les plus actifs comme étant au fondement du syndicat. Mais ces principes, s'ils rendent effectivement possible la constitution d'une organisation transpartisane, capable de réunir l'ensemble des acteurs politiques de l'agglomération, altèrent la possibilité d'une prise de décision sur la question institutionnelle. Et ce d'autant plus qu'en l'absence de projet de réforme porté par le Gouvernement, les acteurs locaux n'ont pas la possibilité de construire une position commune par rapport à l'État, alors que les réformes du paysage local se construisent régulièrement dans des échanges entre élus locaux et acteurs étatiques[479]. Notre hypothèse est que l'échec de Paris Métropole réside dans ses propres principes et logiques de fonctionnement : les ressources qui lui permettent d'être le groupe prééminent dans l'élaboration de la réforme institutionnelle s'avèrent être une contrainte insurmontable dans la prise de décision.

Formé dans la lignée de la Conférence métropolitaine, Paris Métropole dispose d'un périmètre bien plus large, et parvient à intégrer contrairement à la Conférence les collectivités de la droite des Hauts-de-Seine (1.1). Afin d'apparaitre comme le seul interlocuteur légitime des pouvoirs publics sur les enjeux métropolitains et de comprendre le maximum de collectivités, le syndicat se donne à voir comme une instance collégiale non marquée politiquement, qui ne sert aucun intérêt local particulier. Il adopte ainsi un mode de fonctionnement censé refléter sa neutralité politique, mais qui conduit aussi à écarter certains enjeux potentiellement conflictuels (1.2). Une fois la question de la « gouvernance » métropolitaine au sommet de l'agenda syndical, Paris Métropole élabore un « Livre vert » censé préfigurer la formulation d'un scénario institutionnel auprès de l'État. Mais aucun choix ne parvient à être pris dans le respect du principe de consensus qui prévaut à toute prise de décision (1.3). Ce sont alors les principes de fonctionnement politique qui avaient prévalu à la

---

[478] Faure Alain, « Trois regards sur les politiques publiques vues du local », *in* Boussaguet Laurie *et al*. (dir.)., *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015, p. 330.

[479] Lidec Patrick, *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, *op. cit*., p. 544-649.

constitution du syndicat, et rendus possibles son pluralisme partisan et institutionnel, qui empêchent toute prise de décision en son sein[480].

1.1 La reconnaissance progressive d'un syndicat d'élus pour le Grand Paris

Le 2 février 2009, Bertrand Delanoë publie une tribune dans *Les Echos* portant sur la « naissance officielle » du syndicat mixte Paris Métropole[481]. Il promeut le syndicat comme futur pilote de l'agglomération parisienne, contre le « non-sens » que représenterait la création d'une communauté d'agglomération par l'État[482]. Une charte du syndicat est officiellement adoptée une semaine après, par 72 collectivités dont 50 communes, cinq départements, la Région Île-de-France et 16 communautés d'agglomération. Elle comporte les règles d'administration du syndicat : présidence tournante chaque année en fonction de la « diversité de ses membres », territoriale comme partisane ; nomination d'un bureau respectant des équilibres similaires ; principe d'un membre égal une voix lors des votes ; une prise de décision à la majorité des deux tiers mais de préférence à l'unanimité ; une sortie libre du syndicat. Ces règles doivent permettre à Paris Métropole « d'occuper le terrain politique » face à l'État quant à la structuration institutionnelle de la région capitale[483].

Le préfet de Région donne son accord pour la création du syndicat le 30 avril[484]. L'ensemble les exécutifs départementaux de gauche intègre Paris Métropole à sa création mais les exécutifs des Hauts-de-Seine et des Yvelines en sont encore absents. Face aux critiques et pour obtenir la reconnaissance de l'ensemble des acteurs politiques locaux, Paris Métropole travaille à n'être identifiable à un aucun camp politique et rejette le fonctionnement politique traditionnel de majorité *versus* opposition (1.1.1). Une partie de la droite des Hauts-de-Seine va un temps soutenir des initiatives concurrentes à Paris Métropole, jusqu'à ce que les grandes figures de l'UMP francilienne finissent par inviter les membres de leur camp à

---

480 Outre des entretiens réalisés avec des anciens agents du syndicat, cette section s'appuie plus particulièrement sur le dépouillement des archives de l'administration de Paris Métropole, situées au sein de ses locaux au 55 Rue de Lyon à Paris.

481 Le syndicat mixte est une structure de coopération qui permet à des collectivités de s'associer entre elles. On parle de syndicat mixte du fait de sa composition inter-institutionnelle : peuvent y adhérer des communes, mais aussi des départements, le conseil régional, etc.

482 En allusion aux déclarations de Nicolas Sarkozy de 2007 et aux travaux alors en cours du Comité pour la réforme des collectivités locales dit Comité Balladur, *Les Echos*, 2 février 2009.

483 *AFP*, 9 février 2009.

484 « Le préfet donne son feu vert à Paris Métropole, le syndicat mixte d'études voulu par Bertrand Delanoë », *Le Monde*, 4 mai 2009.

intégrer un syndicat qui peut dès lors revendiquer représenter l'ensemble des collectivités de l'agglomération (1.1.2).

1.1.1 Jeux de qualification et de disqualification autour du nouveau cadre syndical

Aux débuts de Paris Métropole, c'est davantage la question de la solidarité financière et fiscale à l'échelle de l'agglomération parisienne qui est mise en avant par les élus investis dans le syndicat et précédemment la Conférence métropolitaine[485]. Face à l'idée d'une communauté d'agglomération, le syndicat est présenté par Jean-Paul Huchon comme pouvant permettre des « transferts de richesses », sans en passer par un changement des structures institutionnelle et la mise en place d'une « autorité supplémentaire »[486]. Sur cet enjeu comme sur d'autres, plusieurs élus critiques d'une réforme institutionnelle vantent les mérites de la coopération syndicale et de sa souplesse, contre le cadre juridique intercommunal jugé trop contraignant et susceptible de rebattre les cartes de la répartition des compétences au sein du paysage politico-administratif francilien.

Jean-Yves Le Bouillonnec, député-maire PS de Cachan, est élu premier président de Paris Métropole. Les instances délibératives du syndicat sont un conseil (ou comité) syndical qui se réunit entre cinq et six fois par an, où sont invités à participer l'ensemble des dirigeants des collectivités membres (ou leur représentant) pour voter les délibérations syndicales. Faute de locaux suffisamment grand pour pouvoir accueillir tous les élus, le conseil se tient au sein des assemblées de ses collectivités membres : il est itinérant entre Saint-Denis, le conseil régional d'Île-de-France, Est Ensemble, etc. Les délibérations soumises en conseil syndical sont préalablement discutées et filtrées au sein d'un bureau qui comprendra jusqu'à une cinquantaine de membres. Les réunions du bureau se tiennent, une fois que le syndicat dispose de locaux propres, à son siège au 55 Rue de Lyon, dans le XIIème arrondissement parisien.

---

[485] *Les Echos*, 12 mai 2009.

[486] Interview de Jean-Paul Huchon, *Le Monde*, 20 mai 2009.

Figure n°10 : Séance du bureau de Paris Métropole[487]

Premier président de Paris Métropole, Jean-Yves Le Bouillonnec administre le syndicat épaulé d'un premier bureau comportant sept membres de droit, que sont les présidents des conseils généraux adhérents au syndicat - ni les Yvelines, ni les Hauts-de-Seine ne l'ont alors intégré - et de la région. S'y ajoutent 22 membres élus. Concernant les vice-présidences, elles sont alors cinq, deux élus de droite, deux socialistes, un communiste, tous investis dans l'enjeu métropolitain depuis la Conférence[488].

Figure n°11 : Liste des vice-présidents de Paris Métropole à sa fondation en 2009

Nom	**Mandats**	**Parti Politique**
Patrick Braouezec	Président de Plaine Commune, conseiller municipal de Saint-Denis, député de Seine-Saint-Denis	PCF
Bertrand Delanoë	Maire de Paris	PS
Jean-Paul Huchon	Président de la Région Île-de-France	PS
Philippe Laurent	Maire de Sceaux, conseiller général des Hauts-de-Seine	UDF
Jacques JP Martin	Maire de Nogent-sur-Marne, conseiller général du Val-de-Marne	UMP

[487] Source : site de *Paris Métropole*.

[488] Procès-verbal du conseil syndical de juin 2009.

La composition du syndicat est jugée trop marquée à gauche par la présidence du Conseil Général des Hauts-de-Seine, qui estime que les élus liés à la majorité présidentielles sont sous-représentés[489]. Dans la négociation de son adhésion, Patrick Devedjian réclame un principe d'alternance politique annuel à la tête du syndicat, ainsi que la présence de Valérie Pécresse, candidate déclarée pour l'UMP aux prochaines élections régionales, au même titre que son concurrent Jean-Paul Huchon[490]. Face à l'accusation d'une politisation du syndicat, l'unanimisme transpartisan est mis en scène par les acteurs de Paris Métropole à l'occasion de la première réunion de son groupe de travail « développement et solidarité ». Elle est organisée à la mairie de Neuilly-sur-Seine sous la houlette de son édile Jean-Christophe Fromantin (Divers droite)[491] :

> « Le groupe du logement c'était très symbolique, car dirigé par Claude Dilain, qui était le maire de Clichy-sous-Bois, et Fromantin, maire de Neuilly, président ensemble la commission logement. **C'était une manière de faire bouger les lignes et donner un signe d'un destin commun des habitants, et qu'on va essayer de mieux se connaitre pour résoudre ensemble les contradictions qu'il y a** » - Entretien avec l'ancienne directrice générale de Paris Métropole, le 16 septembre 2019.

La nomination du maire de Neuilly à la tête du groupe, commune archétypique des « espaces de la bourgeoisie » et de la concentration spatiale de ménages fortunés[492], peut surprendre. Elle agit, dans le cadre des luttes d'accréditation qui structurent les débuts du syndicat ; comme un instrument de mise en scène de la diversité politique de l'organisation ; et s'inscrit pour Neuilly dans une stratégie d'affichage de sa bonne volonté sur la question de la résorption des inégalités territoriales. À cette période, les responsabilités de certaines communes dans le manque de logements sociaux sont de plus en plus pointées par du secteur associatif[493]. Très médiatisé, le palmarès triannuel de la Fondation Abbé Pierre désignait quelques mois plus tôt Neuilly-sur-Seine comme la commune de plus de 50 000 habitants comptant le moins de logements sociaux en France, en tête de son « tableau de déshonneur »[494]. Face à ses critiques, le maire de Neuilly rejette la faute sur le manque de foncier au sein de sa commune, et dit faire face à une impossibilité pratique de remplir les

---

[489] *AFP*, 12 juin 2009.

[490] Interview de Patrick Devedjian au *Le Figaro*, 19 juin 2009.

[491] *Le Parisien*, 20 juin 2009.

[492] Pinçon Michel, Pinçon-Charlot Monique, *Sociologie de la bourgeoisie*, La Découverte, Paris, 2016, p. 46-76.

[493] Brodiez-Dolino Axelle, *Émotions… Mobilisation !*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009, p. 79-95.

[494] Fondation Abbé Pierre, « Loi SRU sur le logement social. Le palmarès 2008 des communes », 13 février 2008.

objectifs de construction[495]. Le caractère consensuel que souhaite endosser le syndicat s'accorde alors avec le travail de déresponsabilisation et de dépolitisation de la question des inégalités territoriales que mènent, à l'image de Jean-Christophe Fromantin, certains maires des communes les plus aisées.

La mise en avant du caractère transpartisan du syndicat se fait également à l'occasion des débats autour du projet de loi sur le Grand Paris. Ses élus vantent le consensus local, dont Paris Métropole serait l'émanation, face au passage en force sans concertation que représenteraient les projets d'aménagement portés par l'État. Cette opposition à la loi de Christian Blanc se retrouve au sein d'interventions médiatiques d'élus ayant participé à la Conférence métropolitaine, qui promeuvent désormais le cadre de discussion offert par le nouveau syndicat dans la gestion des affaires franciliennes, contre la verticalité de l'action de l'État.

1.1.2 Luttes syndicales et partisanes autour du Grand Paris

L'abandon de la question intercommunale francilienne au sein des lois de 2010 ouvre la voie à une mise en concurrence des structures « souples » cherchant à prendre le *leadership* en matière de coopérations à l'échelle de l'agglomération. À sa création Paris Métropole semble intouchable, d'autant plus que les élus des communautés d'agglomération les plus établies type Plaine Commune, ou d'autres coopérations souples au périmètre étendu telle l'ACTEP, ont décidé de rejoindre le syndicat ; mais une initiative concurrente émerge pendant un temps portée par la droite des Hauts-de-Seine. À la rentrée 2008, le président des Hauts-de-Seine et également ministre de Nicolas Sarkozy chargé de la Mise en œuvre du plan de relance Patrick Devedjian annonce la création d'« Île-de-France Métropole », afin d'affirmer une « autre conception de la métropole, moins centrée sur la capitale ». Il accuse toujours le syndicat d'avoir « politisé son objet », d'être le « pilier de la campagne électorale » de Jean-Paul Huchon en vue des prochaines élections régionales[496]. La nouvelle association revendique alors l'adhésion d'une trentaine d'élus de droite, essentiellement des Hauts-de-Seine. Face aux cadres de Paris Métropole critiques envers les projets gouvernementaux, il s'agit de créer une instance plus proche et plus favorable aux politiques portées par l'exécutif. La démarche du président des Hauts-de-Seine est également guidée par les élections

[495] *Le Monde,* 13 septembre 2008.

[496] Interview de Patrick Devedjian, *Le Figaro*, 2 novembre 2009.

régionales de 2010 ; l'initiative est cependant loin de faire l'unanimité parmi les colistiés de Valérie Pécresse. L'initiative sera désavouée par Nicolas Sarkozy, qui qualifie Paris Métropole de préfiguration à une « future assemblée métropolitaine »[497] sur laquelle l'État n'a pas tranché au sein du projet de loi sur le Grand Paris. Toujours est-il que la menace d'une association concurrente a permis à la droite d'obtenir certaines garanties dans la gestion politique de Paris Métropole. Pour répondre aux critiques d'une politisation du syndicat, Jean-Paul Huchon annonce en conférence de presse que la prochaine présidence de Paris Métropole bénéficiera à un élu de droite.

Figure n°12 : Liste des présidents du syndicat jusqu'à la création de la Métropole du Grand Paris[498]

Année	Présidence	Parti politique	Principal mandat local	Autres mandats notables	Mandat électif national
2009-2010	Jean-Yves Le Bouillonnec	Parti socialiste	Maire de Cachan	Vice-président de la communauté d'agglomération du Val-de-Bièvre	Député
2010-2011	Jacques JP Martin	UMP	Maire de Nogent-sur-Marne	Conseiller général du Val-de-Marne et président de la Communauté de la Vallée de la Marne	Aucun
2011-2012	Patrick Braouezec	Apparenté communiste	Président de Plaine Commune	Conseiller municipal de Saint-Denis	Député (jusqu'en juin 2012)
2012-2013	Philippe Laurent	UDI	Maire de Sceaux	Vice-président, président de la commission des Finances de l'AMF	Aucun
2013-2014	Daniel Guiraud	Parti socialiste	Maire des Lilas	Vice-président de la Seine-Saint-Denis	Aucun
2014-2015	Patrick Devedjian	UMP	Président des Hauts-de-Seine	/	Député
2015-2016	Patrick Jarry	Apparenté communiste	Maire de Nanterre	Conseiller général des Hauts-de-Seine et président de la communauté du Mont-Valérien	Aucun

Cette annonce parachève le caractère apartisan que souhaite afficher le syndicat auprès de l'extérieur. Peu de temps après, la présidente du groupe régional UMP Valérie Pécresse

[497] *La Tribune*, 2 mars 2010.

[498] Les renouvellements se font au mois de décembre.

donne son accord à l'entrée des communes de droite et du centre dans le syndicat. Courant 2010, Patrick Devedjian déclare à son tour vouloir « rejoindre » la structure[499]. Ces adhésions se concrétisent en octobre 2010, date à laquelle une quarantaine de collectivités de droite rejoignent le syndicat[500]. L'association de Paris Métropole à la conception des tracés du futur métro du Grand Paris, le rôle consultatif qui lui est donné dans l'élaboration des dispositifs contractuels autour des futures gares, officialisent enfin la reconnaissance qu'octroie l'État au syndicat dans la conception du Grand Paris.

1.2 La « neutralité » politique de Paris Métropole

La recherche de l'unanimité est au cœur du mode de délibération du syndicat. Elle n'est pas seulement un registre de prise de décision privilégié, mais le seul présenté comme acceptable en conseil syndical pour que puisse exister un espace de coopération rassemblant des collectivités locales diverses socialement et politiquement (1.2.1) Ayant pour mission de participer à la construction d'un intérêt métropolitain au sein duquel se retrouveraient tous les acteurs du syndicat, Paris Métropole est une arène d'évacuation des enjeux de politique locale potentiellement conflictuels, comme l'illustre sa mise en retrait progressive de la question du logement (1.2.2). L'expression de la conflictualité au sein du syndicat est fortement dévalorisée par ses cadres politiques et administratifs, au profit d'une « conscience métropolitaine » partagée dont la consistance politique interroge (1.2.3).

1.2.1 La neutralité et la collégialité comme condition de possibilité du syndicat

Paris Métropole n'est pas une instance de coopération intercommunale mais inter-collectivités, de l'échelle régionale à l'échelle communale. Le syndicat revendique et donne à voir un fonctionnement interne souple et collégial, sans prééminence ni *leadership* d'un élu sur les autres, sans logique de majorité ou de minorité partisane au sein de son conseil. J'ai rencontré la directrice générale de l'administration de Paris Métropole de 2009 à 2015 : elle décrit le syndicat non pas comme un lieu « pouvoir institutionnel », mais un comme espace d'échanges « très informel (…) il y avait je dirai cette bienveillance, cette écoute des élus et ce respect des élus »[501].

---

[499] Interview de Patrick Devedjian, *Le Figaro*, 18 juin 2010.

[500] *Le Parisien*, 4 octobre 2010.

[501] Entretien avec l'ancienne directrice générale de Paris Métropole, le 16 septembre 2019.

Encadré n°12 : Une administration syndicale « souple » aux resources réduites

Le modèle de « coopération souple » que défend le syndicat induit d'une part une absence de transferts de compétences ou de ressources fiscales par ses membres, mais plus largement des ressources propres, financières comme humaines, limitées.

L'équipe du syndicat est à sa création très réduite, composée d'une directrice et d'une chargée de mission en 2009, sur un modèle proche de celui de l'ACTEP. S'y ajoutent un rédacteur et un ingénieur début 2010. Elle comptera au plus fort une dizaine d'agents, stagiaires compris, ce qui contraste avec les 188 collectivités que compte l'organisation en 2011[502].

Concernant les finances du syndicat, les communes cotisent à hauteur de sept centimes par habitant, avec une légère péréquation en fonction de leur potentiel fiscal. Paris et la Région paient toutes deux la même cotisation, 341 805 euros, la plus importante au sein du syndicat, alors que le montant des cotisations des conseils généraux est à peine supérieur à 70 000 euros :

> « Les cotisations n'ont jamais posé problème car Paris Métropole est restée une toute petite équipe d'ingénierie, qui est dans l'animation d'une instance de dialogue, donc **y a pas eu de technocratisation** » - Entretien avec l'ancienne chargée de mission aux questions institutionnelles de la Mairie de Sceaux, le 28 août 2019.

Le syndicat délègue à deux agences d'urbanisme un travail d'expertise territoriale : à l'APUR, affilié à la Mairie de Paris, et à l'IAU, affilié à la Région. Cette logique de partage de la compétence technique entre la Région et la Capitale - partenaires vigilants des actions de chacun sur la question métropolitaine - se retrouve également dans la composition de l'administration du syndicat : la directrice générale était précédemment directrice générale adjointe à la Région, tandis que la première chargée de mission recrutée au sein du syndicat provient du cabinet de Pierre Mansat. Certaines communes membres, comme celle de Nogent-sur-Marne, dépêchent également des cadres municipaux pour participer aux travaux syndicaux. Enfin, ce sont les équipes de la ville de Cachan, dont est issu le premier président du syndicat, qui sont chargées d'assurer le suivi de l'exercice comptable et la gestion budgétaire durant la présidence de son maire.

Contrairement aux institutions de type intercommunal, le coût de sortie du syndicat est faible pour les collectivités, qui peuvent cesser leur adhésion à tout moment sans contrainte particulière. Le principe d'une collectivité égale une voix lors des votes va également à l'encontre de toute proportionnalité en fonction du poids démographique de chacune. Il est une garantie donnée aux communes de banlieue de ne pas être écrasées par la domination parisienne :

> « Ce qui me marque sur toute cette période, c'est une grande confiance. Les élus ont déjà décidé de 'une collectivité une voix'. Donc une petite commune d'Île-de-France va avoir la même voix que Huchon ou Delanoë, c'est très novateur. Y a l'idée du consensus pour les décisions et la présidence tournante gauche-droite » - Entretien avec l'ancienne directrice générale de Paris Métropole, le 16 septembre 2019.

Ce principe de fonctionnement entretient la fiction d'une horizontalité entre les acteurs syndicaux. Il est présenté comme une initiative de la Mairie de Paris elle-même, capable de rogner sur la capacité politique à laquelle elle peut prétendre de façon à attirer davantage de

[502] Paris Métropole, *Rapport d'activités 2010*.

collectivités au sein du syndicat. Cette règle est présentée à la fois comme la garantie d'un fonctionnement qualifié de consensuel, caractérisé par une culture du vote à l'unanimité ; et la condition du large périmètre du syndicat :

> « C'est la ville de Paris elle-même qui a proposé ça parce que **sinon ça ne marchait pas.** Il y avait le côté, le Gros Paris, c'était une blague régulièrement. Au tout début de la Conférence métropolitaine le terme de Grand Paris ça n'était pas gagné qu'il marche parce que il y avait ce côté Gros Paris qui faisait peur à pas mal de monde. Paris Métropole paraissait plus humble, et puis une collectivité égale une voix et on s'en fichait un peu à partir du moment où l'on était sur une logique de consensus. En plus il y avait la logique d'unanimité » - Entretien avec une ancienne chargée de mission de Paris Métropole, précédemment membre du cabinet de Pierre Mansat à la Mairie de Paris, 15 juillet 2019.

Paris Métropole ne s'octroie pas le rôle de trancher entre les différents intérêts en présence mais prétend construire une communauté de destin métropolitaine, œuvrant en direction d'un intérêt métropolitain que les échanges en interne devraient contribuer à formaliser. Un impératif d'unanimisme et d'évitement des frictions politiques préside à son fonctionnement politique, condition de possibilité d'un syndicat qui, pour conserver son récent monopole de réflexion et de travail sur des politiques locales à l'échelle de l'agglomération, doit apparaitre comme une instance qui transcende les clivages partisans :

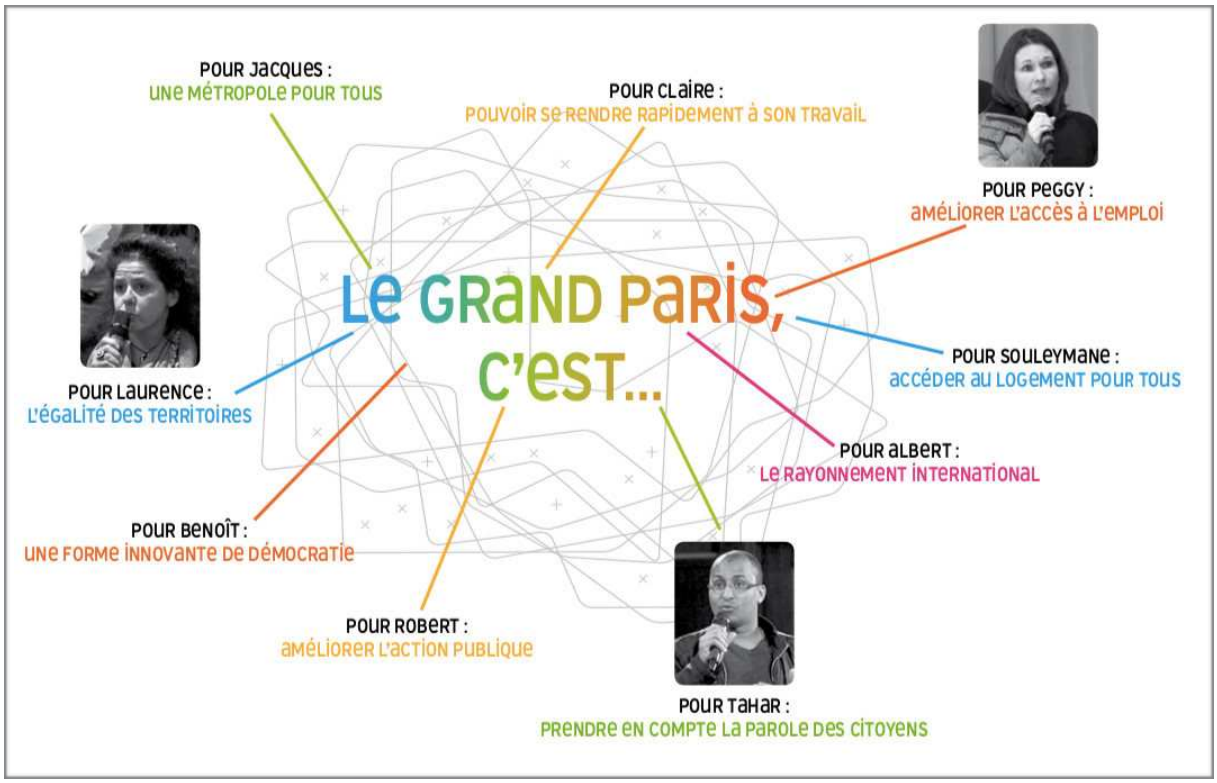
> « On s'est dit, il y a quand même beaucoup d'antagonismes politiques, il y a beaucoup de volontés très différentes. Pour autant le diagnostic était partagé par tout le monde, droite et gauche, n'importe quelle strate de collectivité, tout le monde considérait qu'il y avait un enjeu métropolitain. D'où la raison de l'adhésion à Paris Métropole aussi. Tout l'enjeu c'était vraiment d'aller chercher la droite pour créer une neutralité, pour montrer qu'on travaillait dans un syndicat mixte d'études. La droite a adhéré de façon massive en 2010, et là ça a vraiment créé une forme de légitimité pour permettre à ce syndicat de traiter des questions de métropolisation, car c'était plus tant un enjeu politique qu'un enjeu territorial partagé » - Entretien avec l'ancienne responsable du projet gouvernance de Paris Métropole, 30 juillet 2019

Ce principe d'unanimisme est gravé dans la charte du syndicat, qui dispose que les décisions qui doivent être prises au moins à la majorité des deux tiers mais de préférence au consensus. Les agents rencontrés décrivent le rapport au politique de l'organisation syndicale sous le prisme de la neutralité, de la mise à l'écart des considérations partisanes ou des intérêts particuliers. Ces principes s'accompagnent de mots d'ordre au contenu politique flou auquel chacun peut adhérer : « œuvrer pour que la dimension métropolitaine des politiques publiques parisiennes devienne incontournable »[503] ; construire une agglomération

[503] « Et demain… La Métropole ! », article de Marie-Laurence Monrozier-Gravaud, cheffe de mission relation avec Paris Métropole à la Mairie de Paris, 2011.

« équilibrée, intelligente et durable » [504]; « contribuer ensemble à la construction d'une métropole humaine, solidaire, riche de tous ses territoires (…) dynamique et attractive »[505].

Figure n°13 : « Demain, quel Grand Paris »[506]



La rhétorique de l'attractivité et du rayonnement économique, articulée à la solidarité territoriale, est présente dès les débuts de la Conférence métropolitaine et continue d'être employée au sein des productions du syndicat. Philippe Laurent, président de Paris Métropole entre 2012 et 2013, en fait en quelque sorte la synthèse : « Nous avons au cours de l'année passée, donné des repères nécessaires à la réalisation d'une métropole que nous voulons solidaire et attractive ». Elle structure la promotion de l'échelle métropolitaine, tout en puisant dans la « rhétorique traditionnelle de l'apolitisme »[507]. Cette articulation entre attractivité économique et solidarité fait par ailleurs écho au constat de Neil Brenner quant aux politiques métropolitaines d'Europe occidentale développées depuis les années 90 : celles-ci mettent à

[504] Editorial de Jacques JP Martin, président de Paris Métropole (2010-2011), rapport d'activité 2010.

[505] Editorial de Patrick Braouezec, président de Paris Métropole (2011-2012), rapport d'activité 2011.

[506] Paris Métropole, rapport d'activité 2012.

[507] Pierre Muller pointait dans son article de 1992 l'articulation entre la « rhétorique du développement économique local » et la « rhétorique traditionnelle de l'apolitisme », Muller Pierre, «Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques», *Revue française de science politique*, vol. 42, 1992/2, p. 275-297.

l'agenda la question des inégalités, non parce qu'elles sont appréhendées comme un problème en soi mais davantage parce qu'elles nuiraient à la compétitivité des métropoles[508].

Les mots d'ordre de Paris Métropole ne sont cependant associés à aucun programme d'action ou politique publique. Ils constituent davantage un lexique suffisamment malléable pour être réapproprié par des camps politiques opposés[509], sans induire de programme cohérent. Le lexique mobilisé par le syndicat s'articule au dépassement des clivages territoriaux et partisans auquel il appelle. Les rares fois où il s'est agit de substituer les mots d'ordre à des orientations politiques concrètes, les clivages réapparaissent, en particulier sur la question des politiques locales du logement. L'apartisanisme de l'organisation est ainsi au « fondement de sa légitimité »[510], mais le « refoulement de la dimension politique de son action » ne permet pas au syndicat d'agir effectivement sur des enjeux de politiques publiques à un niveau métropolitain.

1.2.2 Les limites de la « neutralité » politique. Des premières positions communes à l'impossible accord sur la question du logement

> « On cherchait pas le conflit, on savait qu'il y avait différentes positions qui sont légitimes, il s'agissait pas d'être dans un œcuménisme politique. Mais on voyait qu'il y avait un fait métropolitain, et on se demandait comment on se comporte par rapport à ça » - Entretien avec l'ancienne directrice générale de Paris Métropole, le 16 septembre 2019.

Le refoulement de la politique partisane rend possible la réunion trimestrielle en conseil syndical de plusieurs dizaines d'élus de différents bords politiques et d'échelons de collectivités locales. Pour autant rares sont les délibérations votées relatives à des orientations communes dans la conduite des politiques locales. Plus encore, la recherche de l'unanimisme peut conduire, au nom de l'évacuation des conflits politiques, Paris Métropole à écarter certaines thématiques de son activité.

---

[508] Brenner Neil, *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford, 2004. Pour une étude monographique sur les effets des politiques urbaines guidées par un tel « référentiel, voir Van Hamme Gilles, Van Criekingen Mathieu, « Compétitivité économique et question sociale : les illusions des politiques de développement à Bruxelles », *Métropoles* [En ligne], 11 | 2012, mis en ligne le 12 décembre 2012, url : http://journals.openedition.org/metropoles/4550, consulté le 15 septembre 2021.

[509] Comme peut l'être celui du *New Public Management*, Linhardt Dominique, Muniesa Fabian, « Du ministère à l'agence. Étude d'un processus d'altération politique », *Politix*, 2011/3 (n° 95), p. 73-102.

[510] En écho à l'apolitisme revendiqué des fonctionnaires de la Commission européenne, qui cependant, contrairement à Paris Métropole vis-à-vis de ses collectivités, ont un poids sur les politiques menées par les États membres de la Communauté, Robert Cécile, « La Commission européenne dans son rapport au politique : Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle Sud*, n°15, 2001, p. 61-75.

Aux débuts de l'organisation, l'essentiel des délibérations mises au vote est relatif à des questions de ressources humaines internes ou aux finances propres du syndicat, soit aux « activités administratives constituantes »[511] de Paris Métropole, à l'approbation de nouvelles adhésions, ou à la mise en place de partenariats.

Encadré n°13 : Les différentes commissions de Paris Métropole

Outre la commission logement sont créées des commissions « Développement économique », « Mobilités », et « Projets métropolitains ». Cette dernière est animée par certains des piliers du syndicat que sont Pierre Mansat, Jacques JP Martin, le maire socialiste des Lilas Daniel Guiraud, ou encore l'écologiste Mireille Ferri, élue à la Région, ainsi que son vice-président à l'aménagement Alain Amedro. Cette commission publie, le 10 décembre 2010, un *Journal des initiatives métropolitaines* qui recense des projets de collectivités locales franciliennes dont la nature est qualifiée de « métropolitaine » : l'aménagement des bords de Seine à Epinay-sur-Seine, le projet de l'ACTEP de transformer les contours de l'A4, la création d'un incubateur de projets innovants à Bondy[512], etc. Des projets arrivés à un stade de maturation et d'une ampleur très divers sont ainsi catalogués par le syndicat et divisés en cinq catégories : « Les coulisses de la Métropole » ; « Des liens aux lieux » ; « Des cultures à partager » ; « La Métropole à vivre » ; « L'attractivité pour tous ». L'éditorial du bureau syndical en en-tête du *Journal* présente la démarche, qui rappelle les principes d'horizontalité et de neutralité politique que revendique Paris Métropole :

> « Travailler ensemble, en partenariat, sur les enjeux majeurs que constituent l'urbanisme, le logement, les transports, l'innovation, la culture, le développement et les solidarités (…) Former une « coopérative » où chaque collectivité compte pour une voix, mais aussi apporte et trouve les ressources pour donner une dimension métropolitaine à ses actions »

Fin 2010, le syndicat rend un avis sur la loi sur le Grand Paris et son volet transport. Il est une première position commune du syndicat sur l'actualité législative. Paris Métropole s'exprime en faveur de la convergence des deux projets de transport en concurrence, portés par l'État, un métro reliant les *clusters* au sein du bassin parisien, et par la Région, un métro en rocade devant mieux desservir les banlieues entre-elles :

> « Paris Métropole s'est vraiment positionné dans ce débat là et **on a quand même vraiment aidé à faire émerger un consensus sur les trajets et le fonctionnement** (…) Les membres de Paris Métropole, c'est une somme de gens, donc y a des gens qui avaient une station dans un cas, pas de station dans l'autre, donc il fallait déjà arriver à faire un travail de convergence pour trouver quel est le scénario transport qui arrive à être porté par tous, et pas en choisissant État ou Région (…) **On réussit à créer cette convergence, en discutant, en discutant, beaucoup d'échanges, de recherches de consensus** » - Entretien avec une ancienne chargée de

[511] Bezes Philippe, Join-Lambert Odile, « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du travail*, vol. 52, 2010/2, p. 133-150.

[512] Paris Métropole, avec la collaboration de l'APU et de l'IAU, *Journal des initiatives métropolitaines*, paru le 10 décembre 2010.

mission de Paris Métropole, précédemment membre du cabinet de Pierre Mansat à la Mairie de Paris, 15 juillet 2019.

Un accord entre l'État et la Région, officialisé le 26 janvier 2011, est mis au crédit de Paris Métropole par son équipe. Selon ses agents de l'époque, le syndicat aurait permis à l'ensemble des collectivités de parler d'une même voix, de construire un consensus local, et de peser ainsi davantage face à l'État pour permettre un accord sur les tracés. Mais à ce succès succède une première difficulté, celle de construire une position commune sur les politiques locales à mener en matière d'habitat :

> « L'idée c'était d'identifier de quoi on parle, souvent les débats ne sont pas tellement éclairés (…) On éclaire le débat et tout le monde est d'accord qu'il y a un problème sur le logement, on construit pas beaucoup (…) Et donc on est dans cette situation de qu'est ce qu'on peut faire pour bouger les lignes. **Tant qu'on est sur du construire plus et mieux ça va, quand on est sur le logement social c'est**… (*l'enquêtée ne termine pas sa phrase*) » - Entretien avec l'ancienne directrice générale de Paris Métropole, le 16 septembre 2019.

La politique du logement est à l'agenda syndical en 2011, en rapport avec l'objectif de la loi du Grand Paris de créer 70 000 nouveaux logements par an en Île-de-France , et dans la continuité des premières Conférences métropolitaines qui avaient abordé la question du rééquilibrage de la construction de logements entre communes de banlieue. L'hiver 2010-2011 est également marqué par une certaine médiatisation de la question du logement social. Début 2011, le Secrétaire d'État au Logement Benoist Apparu promet une politique davantage densificatrice afin d'augmenter la production de logements sociaux, qu'il qualifie de priorité gouvernementale.

Du côté de Paris Métropole, les positions divergent sur la loi SRU qui fixe 20% de logements sociaux obligatoires : en bureau syndical, le maire de Cachan Jean-Yves Le Bouillonnec insiste pour que « Paris Métropole entre clairement dans le sujet » et estime nécessaire de « monter le seuil minimum de logement social par commune à 30% ». Du côté des élus des Hauts-de-Seine, les avis sont différents : le maire de Sceaux déplore une « loi SRU stigmatisante » qui « pointe les maires du doigt comme seuls responsables de l'inadéquation de l'offre et de la demande », et souhaite que le syndicat souligne plutôt la responsabilité de l'État dans les carences. Le maire de Neuilly-sur-Seine dénonce lui aussi la « stigmatisation primaire dont sont l'objet certains maires dans le domaine du logement » et appelle à des solutions « adaptées aux territoires »[513].

[513] Compte-rendu de la réunion du bureau de Paris Métropole du 25 janvier 2011, archives des Hauts-de-Seine, 2877W14.

Après ces premiers échanges, une délibération est mise à l'agenda du conseil syndical. Intitulée « Paris Métropole s'engage pour une nouvelle politique du logement en faveur des habitants et du territoire de la métropole »[514], elle doit être une forme de compromis entre élus de gauche favorables à davantage de logements sociaux, et élus de droite qui pointent la responsabilité de l'État en matière de manque de logements abordables et mettent l'accent sur l'idée de « parcours résidentiels »[515].

Plusieurs préconisations de la résolution marquent un certain volontarisme en matière de construction de logements sociaux. Le texte indique que « les élus de Paris Métropole se fixent comme objectifs » un minimum de 30% de logements sociaux au sein des contrats d'objectif autour des futures gares ; il propose que les services de l'État ne valident plus de plan local d'urbanisme ou de l'habitat non conforme aux objectifs minimums de construction donnés par la loi SRU. La délibération n'a cependant rien de contraignant pour les élus et est par ailleurs présentée par le maire de Sceaux, commune qui ne comporte à l'époque que 12,95% de logements sociaux[516]. Pour ce « vœu », une large majorité se dégage, mais également une petite opposition[517], composée d'élus UMP des Hauts-de-Seine. Outre Philippe Laurent, certains élus de droite et de centre-droit votent néanmoins en sa faveur, comme en témoigne le vote favorable du maire de Nogent-sur-Marne Jacques JP Martin, nouveau président du syndicat depuis le renouvellement de son exécutif en 2010. Les anciens agents interviewés reviennent longuement sur cet épisode :

> « Enquêtée : On mentionnait Monsieur Kosciusko-Morizet[518], qui me faisait très confiance et notre assistance qui me disait qu'il voulait me joindre, et là il criait, le bureau était le mardi, **il me disait 'comment voulez-vous que le Président Devedjian accepte cette résolution m'enfin c'est impensable'** (…) On a un comité syndical et c'est la première fois qu'une résolution ne passe pas à l'unanimité, et on est très contrarié (…) Donc c'est pas grave, ça passe, ça passe pas, c'est la première fois qu'on voit ce clivage, avant c'était toujours l'unanimité, donc on le prend très au sérieux.
> CL : Et du coup vous faites quoi par rapport à ça?

---

514 Procès-verbal du syndical de Paris Métropole, 27 mai 2011.

515 Cette notion de « parcours résidentiel », très portée par les maires de communes aisées de la banlieue parisienne, met l'accent sur le fait de développer, aux côtés du logement social, de l'accession sociale à la propriété, ou du logement social à plus haut plafond de revenus, en dépit des obligations légales qui ne concernent que le premier type de logements.

516 Chiffres de *Transparence logement social*. Si depuis son stock de logements sociaux a doublé, c'est essentiellement grâce à la construction de logements sociaux dits « PLS », destinés aux ménages les plus aisés.

517 Sur 105 suffrages exprimés, 87 pour, 10 contre, 8 abstentions.

518 Maire UMP de Sèvres de 1995 à 2014, également vice-président délégué à l'urbanisme, l'eau et l'assainissement du conseil général des Hauts-de-seine de 2008 à 2015.

E : **Du coup je pense qu'on met un peu en sourdine** » - Entretien avec l'ancienne Directrice générale de Paris Métropole, le 16 septembre 2019
;
« Sur certains sujets les clivages politiques revenaient et les postures étaient indépassables et c'était le fameux… Y a eu un fameux comité syndical avec la délibération sur le logement (*celui du 27 mai 2011 à l'occasion duquel est présentée la résolution*), qui a constitué vraiment une fracture politique avec le processus de consensus qui était au cœur de Paris Métropole, **et ça a laissé des traces car on a bien compris que y avait des choses que personne ne pourrait dépasser** » - Entretien avec l'ancienne chargée de mission « Paris Métropole » à la Région Île-de-France, le 2 décembre 2019.

Ce sont les intérêts spécifiques de la banlieue bleue[519] qui semblent s'exprimer au sein de l'opposition à la résolution. La position de Patrick Devedjian est à ce titre dans la lignée de celle qu'il exprime dans la même période sur les objectifs du Schéma Directeur de la Région Île-de-France en matière de logement :

> « Le projet de SDRIF n'est pas crédible (…) Tel qu'il est rédigé aujourd'hui, le SDRIF stipule purement et simplement que l'on ne crée dans les 25 ans qui viennent pas un seul logement dans le département qui ne soit dans le secteur social » - *Eléments pour l'intervention du président le 26 septembre sur le Grand Paris*, Archives des Hauts-de-Seine, 2877W14.

Les politiques de l'habitat mettent à l'épreuve un consensus syndical dont elles révèlent l'inconsistance politique ; et les limites du « modèle coopératif et souple » du syndicat en matière de prise de décision[520]. Cette résolution, considérée par les élus de la banlieue bleue comme un « dépassement des limites »[521] de l'activité de l'organisation restera sans suite et la question du logement social ne sera plus dans l'avenir traitée aussi directement. Cet épisode montre également un processus décisionnel encore perfectible, alors que les organisations plus établies revendiquant un « régime de consensus » se caractérisent par leur capacité à filtrer les projets de délibérations potentiellement conflictuels[522].

---

[519] Pennec Tangui, *Géopolitique d'une « banlieue bleue » : les Hauts-de-Seine dans le Grand Paris : un essai d'analyse géopolitique locale*, Thèse de doctorat en géopolitique soutenue à l'université Paris 8 le 17 novembre 2017.

[520] L'expression émane des élus parisiens socialistes Hidalgo Anne, Mansat Pierre « Paris, une métropole au défi de l'intelligence collective », *Métropolitiques*, 10 décembre 2012, url : https://metropolitiques.eu/Paris-une-metropole-au-defi-de-l-intelligence-collective.html, consulté le 29 janvier 2021.

[521] Lagroye Jacques, « Les processus de politisation », *in* Lagroye, Jacques, *La politisation*, Belin, Paris, 2003, p. 365.

[522] Desage Fabien, « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des « consensus » intercommunaux », *Politix*, 2009/4 (n° 88), p. 133-161.

Ce moment conflictuel, présenté comme inédit et décevant par les enquêtés ayant travaillé à l'époque à Paris Métropole, apparait comme un véritable moment d'apprentissage des difficultés du syndicat à se positionner sur certaines thématiques :

> « Ça avait été une grosse déception ce jour là. Ça dépend de quel sujet on parle. En fonction du sujet l'enjeu du clivage est plus politique, ou peut être territorial, ou y en a pas. Mais je trouve que ce qui est plutôt notable, c'est qu'il y en ait eu très peu de clivages. **Après, sur le logement, enfin forcément… Mais oui, il y a des sujets politiques** - Entretien avec une ancienne chargée de mission de Paris Métropole, précédemment membre du cabinet de Pierre Mansat à la Mairie de Paris, 15 juillet 2019.

Pour préserver l'unanimisme, les « sujets politiques » vont être écartés. Le consensus que l'unanimisme revendiqué par Paris Métropole incarnerait est ainsi résolument « ambigu »[523] : il conduit à écarter certains des enjeux de politiques locales qui avaient pourtant prévalu à la constitution d'une arène métropolitaine. Après cela, il faut attendre juillet 2012 pour qu'une résolution politique - c'est-à-dire attrayant à des enjeux de politiques locales - soit de nouveau mise à l'ordre du jour du conseil syndical, en lien avec l'élaboration des dispositifs contractuels créés par la loi sur le Grand Paris[524]. Mais cette fois, la question du logement est peu présente, et le volontarisme que tentait d'afficher le syndicat un an plus tôt est absent.

1.2.3 La dévalorisation de la conflictualité politique au profit de la production d'une « conscience métropolitaine »

La recherche de l'unanimité dans le vote des délibérations, par l'équipe administrative du syndicat et son exécutif, n'empêche pas systématiquement l'apparition épisodique d'expressions de conflictualité politique à l'occasion des conseils syndicaux. Mais les discours politiques clivants ne sont pas valorisés au sein du syndicat :

> « Après il y a des moments où il y a eu des effets de tribune, plus importants. Il y a eu quelques moments, ouai, avec des prises à partie, des effets de tribune. La question c'est pas tant la diversité que quelques personnalités. Là où il y avait plutôt une volonté d'être sur des prises de parole assez courtes, pour permettre à pas mal de gens de s'exprimer, il pouvait y avoir des effets de tribune, avec des discours, très politiques, mais c'était l'objet aussi, et très… Provocateurs, ou en tout cas conflictuels » - Entretien avec une ancienne chargée de mission de Paris Métropole, précédemment membre du cabinet de Pierre Mansat à la Mairie de Paris, 15 juillet 2019.

---

[523] Kesselman Mark, *Le consensus ambigu : étude sur le gouvernement local*, Éditions Cujas, Paris, 1972.

[524] Résolution de Paris Métropole sur les contrats de développement territorial (CDT), Conseil syndical de Paris Métropole du 5 juillet 2012.

Les tenants de Paris Métropole revendiquent d'en faire une sorte de « lieu neutre »[525] ; enjoignent les adhérents à mettre de côté leurs positions politiques les plus marquées afin de se rassembler autour d'un projet métropolitain aux contours flous. Des élus syndicaux, on attend moins « la conciliation de la conviction et de la maîtrise de soi »[526] que la seule maîtrise de leur identité politique, qu'elle soit liée au parti politique d'appartenance ou au mandat local que l'élu occupe et qui l'autorise à prendre part au syndicat. Les débats qui « déraillent »[527] sont considérés comme problématiques par l'équipe du syndicat. Elle leur préfère les débats « éclairés » qui vont dans le « bon sens »[528], plus accordés à l'image d'une organisation qui est un « lieu de concertation et qui réunit les bonnes personnes au bon moment »[529]. En ce sens, le bon élu syndical doit abandonner certains « éléments de l'homme politique » que sont « la prise de parti, la lutte, la passion »[530], et reprendre certaines des caractéristiques des fonctionnaires, dont celle d'agir « avant tout de façon non partisane » et d'« exercer sa charge *sine ira et studio* »[531]. Pratiquer la politique partisane à Paris Métropole serait « mélanger les genres »[532], une transgression de la neutralité qui doit guider la conduite des activités syndicales.

Le caractère policé des échanges est également justifié par l'absence de contraintes qu'exercent les décisions du syndicat sur ses membres. Les élus rendent par ailleurs peu compte de leur activité syndicale auprès des agents de leur collectivité, instaurant un cadre souple qui permettrait d'aller plus facilement vers un compromis entre les élus :

> « Paris Métropole n'était pas forcément la caisse de résonance de la collectivité donc la résolution pouvait se démarquer légèrement mais c'était pas grave car la commune savait que ça allait dans le bon sens. Y avait pas de volonté d'inféoder à Paris Métropole, c'est une coopérative, les élus étaient libres de penser » - Entretien avec l'ancienne directrice générale de Paris Métropole, le 16 septembre 2019.

---

[525] Bourdieu Pierre, Boltanski Luc « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 2, 1976 (n°2-3), p. 3-73.

[526] Garrigou Alain « Les mœurs politiques : maîtriser les passions », *in* Lagroye Jacques (dir.), *La politisation*, Belin, Paris, 2003, p. 11.

[527] *Ibid*.

[528] Expressions régulièrement employées par l'ancienne directrice générale du syndicat en entretien pour décrire les échanges au sein de Paris Métropole.

[529] Entretien avec l'ancienne chargée de mission aux questions institutionnelles à la Mairie de Sceaux, active au sein de Paris Métropole, le 28 août 2019.

[530] Weber Max, *Le savant et le politique*, La Découverte, Paris, 2003 (1ère ed. 1959), p. 150.

[531] *Ibid*., p. 149-150.

[532] Lagroye Jacques, « Les processus de politisation », *op. cit*., p. 362.

Face au risque des « effets de tribune » en conseil syndical, les agents rencontrés préfèrent les échanges en commissions, qui correspondent davantage à la représentation que l'on veut donner au syndicat :

> « En commission y a pas d'effet de tribune. Les gens vont pas faire un discours. Ils sont d'accord ou pas d'accord, mais **sont dans une logique constructive. Le travail en commission était à ce titre là plus intéressant,** parce que du coup quelque part c'est là où il y a les vrais échanges » - Entretien avec une ancienne chargée de mission de Paris Métropole, précédemment membre du cabinet de Pierre Mansat à la Mairie de Paris, 15 juillet 2019.

Plus pragmatiques et moins sujets à la transgression d'un unanimisme tourné vers un « projet métropolitain », les échanges en commissions rassemblent les élus les plus investis et les plus familiers de la coopération inter-institutionnelle initiée depuis la Conférence métropolitaine. La composition des commissions est plus resserrée que celle du conseil syndical, où jusqu'à 200 élus - qui correspondent chacun à une collectivité adhérente - peuvent participer deux ans après la création de Paris Métropole. Ces commissions sont présentées comme débarrassées des acteurs politiques « provocateurs » ou « conflictuels ». Les élus n'y échangent pas seuls et sont épaulés par des experts, des représentants d'organisations partenaires tels les grandes agences d'urbanisme, des techniciens des collectivités franciliennes, etc. Une agente du syndicat salue « l'esprit de concertation », le « travailler ensemble à l'échelle métropolitaine », le « dépassement des clivages partisans » qui régnaient en commissions[533].

Les commissions sont présentées comme le lieu de construction de références communes autour de « thèmes rassembleurs »[534]. C'est au sein de ces instances qu'émergerait une *prise de conscience* des enjeux métropolitains parmi les participants, politiques ou techniciens, et d'un destin partagé au sein de la zone dense parisienne[535] :

> « On avait une organisation par commission par grand champ de politiques publiques. La question était de savoir si ces politiques publiques devaient être métropolisées, de savoir si ça avait un sens (...) **le diagnostic y était partagé par tout le monde, tout le monde considérait qu'il y avait un enjeu métropolitain** (...) **C'était plus tant un enjeu politique qu'un enjeu territorial partagé** » - Entretien avec l'ancienne responsable du projet gouvernance de la Métropole, Paris Métropole, 30 juillet 2019.

---

[533] Entretien avec l'ancienne chargée de mission gouvernance et projet métropolitains de Paris Métropole, le 17 septembre 2018.

[534] Bourdin, Alain, *La question locale*, PUF, Paris, 2000, p. 136.

[535] Le registre de la « prise de conscience » du « fait métropolitain » est mis en avant à l'occasion du colloque fêtant les dix ans de Paris Métropole ; autant qu'il est employé en amont de la création de Paris Métropole pour évoquer un processus partant de la Ville de Paris avec l'établissement de ses premières coopérations bilatérales, au sein de la Région à travers la révision du SDRIF, puis au sein de la Conférence métropolitaine et enfin au sein du syndicat Paris Métropole, Gilli Frédéric, *Grand Paris. L'émergence d'une métropole*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014

;
« Sur certains sujets les casquettes politiques s'effaçaient complètement, on était plus de gauche ou de droite car on avait **une communauté d'intérêt et une convergence finalement dans les modalités d'action publique qui se faisait jour** » - Entretien avec l'ancienne chargée de mission « Paris Métropole » à la Région-Île-de-France, le 2 décembre 2019.

Paris Métropole serait ainsi le lieu de « construction du sens »[536] métropolitain, sens qui supplanterait les attaches partisanes et territoriales au moins sur certaines thématiques ; un « forum de politique publique »[537] où s'élabore un diagnostic partagé à même de faire évoluer les « valeurs directrices de l'ordre politique »[538] local. Ce récit de Paris Métropole comme « communauté d'intérêt » n'est pas uniquement le fait de ses anciens agents ou d'agents d'autres collectivités l'ayant fréquenté. Elle émane aussi des travaux d'universitaires sur le Grand Paris : Dominique Pagès parle de « construction d'un sens commun » métropolitain depuis les débuts de la Conférence métropolitaine[539] ; Patrick Le Lidec souligne pour sa part les évolutions de positionnement de certains élus sur la forme que doit prendre la structuration métropolitaine, notamment de Bertrand Delanoë, signe de la « réussite du processus visant à structurer la scène métropolitaine »[540].

Pour Bruno Jobert, la « conciliation entre impératifs contradictoires » relève plus souvent d'un « ensemble complexe de tâtonnements et d'actions symboliques que d'une procédure intellectuelle rigoureuse et transparente ». Il parle d' « idéologie molle » pour décrire un référentiel qui du fait de ses acceptions multiples peut être plus aisément accepté par les différentes parties prenantes. Si je ne vais pas jusqu'à parler d'idéologie ici, la « mollesse » me semble caractériser la « conscience métropolitaine » que Paris Métropole revendique de faire émerger et de porter ; au contenu politique suffisamment vague et imprécis pour permettre des « compromis » au plus petit dénominateur commun entre acteurs

---

536 Faure Alain, Pollet Gilles, Warin Philippe, (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, 1995.

537 Hassenteufel Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2011, p. 126.

538 Jobert Bruno, « Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'État en action », *Pôle Sud*, 2004/2 (n° 21), p. 43-54.

539 Pagès Dominique, « La métropole parisienne et ses récits : du projet de territoire à une possible identité narrative dialoguée ? », *Quaderni*, 73 | 2010, 9-24.

540 Le Lidec Patrick, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris. Une analyse de *process-tracing* (2001-2017) », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, 2018/4, p. 108.

syndicaux[541]. Le caractère peu politique des votes à l'unanimité et l'éviction des sujets potentiellement conflictuels interrogent la réalité du consensus revendiqué par les agents du syndicat. Le seul accord entre élus syndicaux que l'on peut identifier réside dans l'idée partagée que l'État ne doit pas trancher à leur place sur la gestion des politiques locales et des affaires institutionnelles franciliennes.

Après l'échec d'une position commune sur le logement, le syndicat, son unanimisme, et le « sens » métropolitain qu'il produirait vont faire face à une nouvelle épreuve : la mise à l'agenda d'une prise de position sur l'organisation des pouvoirs locaux. Cet enjeu devient la priorité de l'organisation syndicale qui doit, à la demande du Gouvernement, faire une proposition de réforme institutionnelle.

1.3 Ne pas décider pour se préserver. De la (re)mise en scénarios de la « gouvernance » métropolitaine à l'impossible décision consensuelle

Pour Christian Lefèvre, la « faible légitimité ou le manque de légitimité politique et sociale des institutions d'agglomération »[542] serait la principale raison des échecs qu'ont connu de nombreux pays européens en matière de construction institutionnelle métropolitaine[543]. Dans les années 90, plusieurs pays - l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal - relancent la construction métropolitaine institutionnelle, dans des tentatives qui ne conçoivent « l'institution non plus comme un cadre figé de gouvernement » mais comme un « construit social, produit de l'ensemble des acteurs impliqués sur un territoire donné et par là même apte à devenir légitime ». Cette logique est aussi présente à la fin des années 90 en France au sein des lois ATR de 1992 et Chevènement de 1999. Que le Gouvernement laisse à Paris Métropole le soin de formuler une proposition peut s'inscrire dans une telle perspective *bottom-up* : l'État confie aux acteurs locaux le travail de « recherche mutuelle du consensus »[544] sur la forme que doit prendre un gouvernement métropolitain. Ainsi dans la réforme du Grand Paris, la répartition des rôles stabilisée après 2010 est la suivante : à l'État

---

[541] Jobert Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, 1992, p. 219-234

[542] Lefèvre Christian, « Dynamiques institutionnelles et politiques publiques », *in* Saez Guy, Leresche Jean-Philippe, Bassand Michel (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 160.

[543] Christian Lefèvre cite les cas de la Corporation métropolitaine de Barcelone, créée en 1974 et supprimée en 1987, du Grand Copenhague, lancé en 1984 et qui n'a duré que 5 ans, ou encore l'autorité métropolitaine de Rotterdam, établie en 1964 et disparue en 1986.

[544] *Ibid*., p. 160.

le lancement des grands projets d'infrastructure et de transports, bien que les acteurs locaux peuvent y occuper un rôle déterminant[545] ; aux acteurs politiques locaux l'enjeu institutionnel à l'échelle de l'agglomération. L'alternance à la tête de l'État confirme et renforce cette répartition des rôles. Le 15 mai 2012, le jour de son investiture, François Hollande prononce un discours à l'Hôtel de Ville de Paris[546] lors duquel il déclare :

> « Je prends notamment devant vous, et devant les élus de cette agglomération, un engagement : celui de créer les conditions nécessaires à l'émergence d'une métropole parisienne capable d'affronter à l'échelle pertinente, tous les défis qui se présentent à elle. Nous nous appuierons sur une structure qui existe, et qui a commencé à faire ses preuves : Paris Métropole, qui rassemble 200 collectivités, de toutes sensibilités politiques » - Discours du Président François Hollande à l'Hôtel de Ville de Paris, le 15 mai 2012.

À l'automne, le dépôt d'un projet de loi relatif au renforcement des intercommunalités métropolitaines se précise. Le syndicat se retrouve à devoir élaborer une réforme, et un instrument doit permettre d'intégrer l'ensemble de ses adhérents à cette entreprise : un Livre vert de la gouvernance métropolitaine afin de recueillir les aspirations des différentes parties prenantes du syndicat ; destiné à se muer ensuite en Livre blanc afin de présenter clef en main les grandes lignes d'une réforme qui ferait consensus entre élus locaux (1.3.1). Le syndicat relance l'entreprise de scénarisation du devenir institutionnel de l'agglomération - qui doivent à la différence des scénarios précédents être ceux de l'ensemble des élus locaux - et dégage trois grands « schémas de gouvernance » métropolitaine. Les membres du syndicat les plus investis, en particulier son Président de l'époque Patrick Braouezec, et son équipe administrative, penchent pour un modèle « confédéré » qui semble en voie de s'imposer (1.3.2). Mais les antagonismes empêchent de répondre à la demande de l'État sans risquer de transgresser les règles syndicales et de saper sa légitimité à décider. Pour se préserver, le conseil syndical n'adopte finalement aucun Livre blanc, et doit se contenter de présenter quelques orientations imprécises et floues au Gouvernement (1.3.3).

1.3.1 Une nouvelle séquence de scénarisation du Grand Paris

Les 27 et 28 mai 2011, un premier séminaire est organisé à Sceaux sur la question de la « gouvernance ». Cette initiative est présentée par une chargée de mission de la mairie de Sceaux de l'époque, proche de Philippe Laurent et investie dans Paris Métropole, comme

---

[545] Pin Clément, « La gouvernance territoriale de l'innovation. Politique de cluster et *policy feedbacks* dans le contexte parisien (2005-2015) », *Gouvernement et action publique*, 2020/1 (VOL. 9), p. 57-85.

[546] La visite à l'Hôtel de Ville de Paris est une cérémonie traditionnelle de la fin de journée d'investiture d'un président de la République.

émanant des cabinets de Pierre Mansat et Bertrand Delanoë, ainsi que du directeur de l'Atelier parisien d'urbanisme de l'époque et précédemment directeur régional de l'équipement d'Île-de-France, Francis Rol-Tanguy :

> « On était cette petite *task force* qui préparait les textes des élus, des compromis, fallait les faire aboutir et la question institutionnelle c'est sous l'impulsion de Francis Rol-Tanguy avec ce séminaire à l'hôtel de ville de Sceaux. On ouvre la question de la forme institutionnelle de la métropole avec le séminaire gouvernance à Sceaux en juin 2011, ou on réunit une cinquantaine d'élus pour leur dire **la forme institutionnelle aujourd'hui n'est pas adaptée, qu'est ce qu'on fait** » - Entretien avec l'ancienne chargée de mission aux questions institutionnelles à la Mairie de Sceaux, le 28 août 2019.

Suite à ce séminaire, le comité syndical de Paris Métropole acte au mois de septembre la rédaction d'un « Livre Vert » sur la gouvernance. Un premier calendrier est élaboré ainsi qu'un appel à contributions en direction des élus syndicaux et des groupes de travail afin « d'imaginer, préfigurer et construire ensemble des modes de gouvernement inédits pour la métropole de demain, adaptés aux défis du développement durable, innovations et pragmatiques, partagés et efficients »[547]. En tant que dispositif d'intéressement[548], l'appel à contributions écrites doit permettre d'impliquer et de recueillir une grande diversité d'élus et de points de vue : communal, intercommunal, départemental et régional. Ces contributions doivent revêtir un format court que les agents du syndicat doivent ensuite compiler, en lien avec les entourages des élus contributeurs, de façon à dégager des scénarios de gouvernance propres au syndicat. Une première version du Livre vert est publiée en juin 2012, peu après la déclaration de François Hollande à l'Hôtel de Ville de Paris, et précède une nouvelle phase de « débats publics »[549].

Faire la « gouvernance » en pratiques

Des ateliers d'élus sont organisés spécifiquement pour ce nouveau travail. Leurs intitulés correspondent aux questions que pose une nouvelle structure métropolitaine : « quel polycentrisme pour la métropole » ; « quelle place du citoyen dans la gouvernance métropolitaine » ; « quelle forme de leadership pour la métropole », etc.

> « On a fait appel à un prestataire qui a contribué à organiser toute la réflexion, avec des méthodes très collaboratives, participatives, qui étaient assez innovantes à

[547] Paris Métropole rapport d'activité 2011, p. 27.

[548] Latour Bruno, *La science en action. Introduction à la sociologie des sciences*, La Découverte, Paris, 2005 (1ère ed. 1989).

[549] 19 au total, au sein d'autant de communes membres de Paris Métropole, qui ont rassemblé « plus de 3000 personnes », Paris Métropole, « Cahier des acteurs de la Métropole », décembre 2012.

l'époque (…) On passait des journées entières à débattre, on était dans un mode de fonctionnement très entonnoir et on partait c'est quoi la métropole et après chacun donnait quatre idées et après on partait en sous-groupe. On déclinait les idées, y avait à chaque fois un animateur du syndicat, un autre animateur d'atelier qui était choisi parmi les collaborateurs ou les élus, et puis après on refaisait des temps de plénière pour reverser en commun et valider que toutes les prises de position qui avaient émergé » - Entretien avec l'ancienne chargée de mission « Paris Métropole » à la Région Île-de-France, le 2 décembre 2019.

Cette méthodologie n'empêche pas certains blocages, toujours sur le logement mais aussi sur la question du nouveau périmètre institutionnel ou de la péréquation. Elle permet cependant d'explorer « des mondes possibles »[550], d'aller jusqu'à élaborer des scénarios, tout en maintenant l'incertitude autour d'un choix afin de ne pas fracturer un collectif d'élus aussi hétérogène et instable. Les réflexions sur la « gouvernance » sont aussi en quête d'une «légitimité scientifique »[551]. Des chercheurs et experts sont sollicités pour des réunions d'échanges et des publications[552] ; un partenariat est noué avec le site *metropolitiques.eu*, à l'époque dirigé par Frédéric Gilli et Philippe Simay, qui aboutit à un dossier regroupant des contributions de chercheurs, mais également d'acteurs politiques du syndicat (Pierre Mansat, Anne Hidalgo, Patrick Braouezec, Yves Contassot)[553].

Arrêtons-nous à ce propos sur la réunion organisée le 6 septembre 2012 dans les locaux du syndicat. Certains des principaux points de friction entre élus sont mis en débat[554] :

- « Gouverner exige-t-il de changer de périmètre? », alors que la question du périmètre d'une nouvelle institution métropolitaine est un point de vigilance majeur de l'exécutif régional, qui craint qu'elle ne recouvre une trop grande partie de son espace ;
- « Quel financement pour une nouvelle gouvernance? », avec en cas d'intercommunalité l'enjeu de la répartition de la fiscalité professionnelle ;

---

[550] Callon Michel, Barthe Yannick, « Décider sans trancher. Négociations et délibérations à l'heure de la démocratie dialogique », *Négociations*, 2005/2 (n°4), p. 115-129.

[551] Payre Renaud, *Une science communale? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, CNRS Editions, Paris, 2007, p. 157.

[552] Citons notamment l'édition n°2 des *Cahiers de la Métropole* publiés par la Mairie de Paris. Ce dossier spécial « le défi de la gouvernance », issu d'un séminaire organisé les 1er et 2 décembre 2011 à l'Hôtel de Ville de Paris réunit les contributions de politistes ou de spécialistes des métropoles. Il se conclut par une tribune conjointe d'élus et chercheurs - Anne Hidalgo, Pierre Mansat, Frédéric Gilli, Christian Lefèvre, Nathalie Roseau et Tommaso Vitale - qui livre des pistes quant à une évolution institutionnelle de l'agglomération. Les autrices et auteurs y font part de leur opposition à un « big bang institutionnel (…) voué à l'échec », et s'expriment en faveur d'une « gouvernance métropolitaine (…) flexible » qui pourrait passer par un « approfondissement de [la] capacité à agir » de Paris Métropole, dont « la recherche du consensus et la légitimité des élus locaux » font la « force ».

[553] Gilli Frédéric (coord.), « Le Grand Paris, une métropole en marche ? », *Métropolitiques*, 30 janvier 2013, url : https://metropolitiques.eu/Le-Grand-Paris-une-metropole-en.html, consulté le 11 février 2021.

[554] Archives de Paris Métropole, « mail d'invitation à l'attention des chercheurs », le 18 juillet 2012.

- « L'Île-de-France a-t-elle besoin d'un dispositif *sui generis* ? », autre point de vigilance de la Région qui ne veut pas de nouvelle institution.

Parmi les chercheurs consultés[555], on retrouve des politistes membre du Centre d'études européennes de Sciences Po[556] des géographes et sociologues spécialistes de la métropolisation[557] ou encore des experts du Grand Paris tel Frédéric Gilli, et des acteurs associatifs comme Nicolas Portier, secrétaire général de l'AdCF. Des tables-rondes sont organisées sur les thèmes de la « démocratie locale/métropolitaine », des compétences et du « leadership métropolitain »[558] ou encore la question du « périmètre ». Nous pouvons relever que les chercheurs sont également lus, au moins par les membres de l'équipe administrative de Paris Métropole, dont les archives comportent de nombreuses petites fiches de lecture sur les notions de « métropolisation » ou de « gouvernance ». L'acception que fait l'équipe de Paris Métropole d'un terme aussi discuté que celui de « gouvernance »[559] peut être résumée dans la formule de Patrick Le Galès, reprise en ces termes au sein des documents de travail de l'équipe administrative : un « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement »[560]. La reprise de cette définition par le syndicat - du lexique de la gouvernance plutôt que celui de *gouvernement métropolitain* par exemple - correspond à un certain « usage politique de la gouvernance »[561] qui s'accorde avec la souplesse et l'horizontalité que prône Paris Métropole. L'emploi du lexique de la gouvernance par le syndicat est d'autant plus justifié qu'aux côtés du comité syndical est mis en place un « Comité des partenaires » invité à produire une contribution sur la réforme. Placé sous l'autorité du président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, il rassemble des représentants d'entreprise des bâtiments et travaux publics (Bouygues), de grandes entreprises publiques (EDF, la RATP, La Poste Île-de-France,

---

555 Archives de Paris Métropole, « liste des experts gouvernance ».

556 Patrick Le Lidec, Patrick Le Galès, Dominique Lorrain.

557 Christian Lefèvre, Philippe Subra, Guy Burgel, Daniel Béhar, Thierry Paquot, Philippe Estèbe.

558 En présence de Pierre Mansat, Jacques JP Martin, Patrick Braouezec, Didier Giard, côté politique, Daniel Béhar et Christian Lefèvre côté universitaires.

559 Papadopoulos Yannis, « Gouvernance et transformations de l'action publique : quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique », *in* Laborier Pascale, Trom Danny, *Historicités de l'action publique*, PUF, Paris, 2003, p. 119-136 ; Jobert Bruno, « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », *in* Favre Pierre *et al*. (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, p. 273-285.

560 Cette citation est tirée de Le Galès Patrick, « Gouvernance », *in* Boussaguet Laurie *et al*. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2019, p. 297-305.

561 Georgakakis Didier, « Gouvernance et « nouvelle gouvernance européenne » : de la critique d'un concept à l'analyse de ses usages politiques », *in* Georgakakis Didier, de Lassalle Marine (dir.), *La « nouvelle gouvernance européenne ». Genèses et usages politiques d'un livre blanc*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2007, p. 9-48.

Aéroports de Paris), et d'associations (La Fondation Abbé Pierre, l'Association des Usagers de la Défense) :

> « On avait un comité des partenaires, super. **C'était la première fois que des acteurs du CAC 40 aux associations se rencontraient, donc c'était vraiment bien et on faisait tous le Grand Paris dans des positions différentes**. Ils s'impliquaient pour apporter des contributions, c'est très intéressant (…) c'était très fécond, ils croisent les regards. C'est ça qui nous intéressait » - Entretien avec l'ancienne Directrice générale de Paris Métropole, le 16 septembre 2019.

On ne trouve pas au sein du rapport du Comité des partenaires de lignes directrices quant à la forme que doit prendre un Grand Paris institutionnel, mais des « pistes » pour rendre la métropole plus « attractive » : « Capitaliser sur la richesse et la diversité pour soutenir l'innovation » ; « Construire un projet de développement et d'aménagement équilibré et durable » ; « Passer d'une politique du logement hors sol à une politique territorialisée et contractualisée » ; « être vigilant quant à une montée des prix » du foncier, etc[562].

La participation d'un Comité des partenaires aux travaux autour de la question institutionnelle, comme celle d'experts des problématiques franciliennes permet néanmoins à Paris Métropole de revendiquer de faire participer des acteurs publics comme privés à ses travaux. En somme de faire de la « gouvernance » en pratiques, en donnant à voir ses travaux comme le produit de « l'interaction d'une pluralité d'acteurs gouvernants qui ne sont pas tous étatiques ni même publics »[563]. Mais ce sont bien les contributions des élus et de leurs entourages que rassemble le Livre vert[564], à partir desquelles se dessinent des scénarios institutionnels dont nous verrons qu'ils sont d'une nouveauté assez limitée par rapport à ceux déjà élaborés les années précédentes au sein d'autres espaces.

Un Livre vert fruit d'une participation inégale des élus et mettant en lumière les antagonismes institutionnels locaux

Des scénarios doivent être présentés au sein du Livre vert, pensé comme le préalable à un Livre blanc au sein duquel doit être acté celui privilégié par l'ensemble des membres du syndicat. Ce schéma de consultations en amont d'une prise de décision est proche du modèle employé par la commission européenne dans la définition des politiques publiques

---

562 « La gouvernance de la métropole projetée par les Partenaires », compte-rendu du séminaire du Comité des Partenaires de Paris Métropole du 9 décembre 2011.

563 Leca Jean, « Gouvernance et institutions publiques. L'État entre sociétés nationales et globalisation », *in* Fraisse Robert, de Foucauld Jean-Baptiste (dir.), *La France en prospectives*, Odile Jacob, Paris, 1996 p. 317-350.

564 Les contributions des « partenaires » n'arrivent qu'après la publication de la première version du Livre vert en vue du vote d'un « Livre blanc ».

communautaires[565]. Les prétendants au pouvoir exécutif en 2012 sont informés de la démarche, dont ils se sont engagés à reprendre les résultats au sein d'une future réforme territoriale :

> « Les candidats à la présidentielle à ce moment étaient venus voir le syndicat, on avait eu des rencontres avec eux expliquant que la Métropole allait être institutionnalisée. **Ils ont dit que si les élus locaux pouvaient présenter une solution négociée, partagée, elle serait reprise.** C'était un engagement à suivre la proposition des élus. La tâche était que si on arrive à cette solution négociée, bingo » - Entretien avec l'ancienne responsable du projet gouvernance de la Métropole, Paris Métropole, 30 juillet 2019.

Les contributions au Livre vert rassemblent ce que leurs auteurs présentent comme les « enjeux » et « priorités » d'une évolution de la gouvernance de la région capitale ; la méthode pour y parvenir ; ainsi que des propositions (plus ou moins) précises quant à la forme que doit prendre la métropole, le périmètre d'une éventuelle nouvelle structure, ses compétences, ses ressources, ses relations avec l'État et les citoyens, et le rôle que devrait occuper Paris Métropole dans ce nouveau cadre[566]. Elles sont recueillies jusqu'en mai 2012 pour une parution du livret au mois de juin de la même année. Ce sont au total 29 contributions, qui correspondent aux contributions de 28 membres de l'organisation[567], qui sont recueillies. Elles sont synthétisées au sein du Livre vert qui met en avant les « constats partagés » des contributeurs ; les points de désaccord sont euphémisés en tant que « questions » ou « pistes ouvertes au débat ».

Figure n°14 : Liste des contributeurs au Livre vert

Nom	*Qualité*	*Département*	*Parti politique*
Dominique Adenot	Maire de Champigny	94	PCF
Eddie Aït	Maire de Carrières-sous-Poissy	78	PRG
Marie-Hélène Amiable	Maire de Bagneux	92	PCF
Claude Bartolone	Président de la Seine-Saint-Denis	93	PS
Maurice Boscavert	Maire de Taverny	95	PS
Patrick Braouezec	Président de Plaine Commune	93	PCF
Dominique Braye	Président de Mantes-en-Yvelines	78	UMP

[565] Hassenteufel Patrick, Surel Yves, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, 2000/1 (n° 1), p. 8-24.

[566] Document de travail « gouvernance », archives de Paris Métropole, 10 avril 2012.

[567] S'ajoutent les écologistes d'Île-de-France.

Daniel Breuiller	Maire d'Arcueil	94	EELV
Gilles Catoire	Maire de Clichy	92	PS
Gérard Funès	Maire de Chilly-Mazarin	91	PS
Véronique Coté-Millard	Maire de Les Clayes-sous-Bois	78	UDF
Bertrand Delanoë	Maire de Paris	75	PS
Vincent Eblé	Président de la Seine-et-Marne	77	PS
Christian Favier	Président du Val-de-Marne	94	PCF
Bernard Gauchucheau	Maire de Vanves	92	UDF
Didier Giard	Conseiller municipal de Villecresnes	94	Sans étiquette
Jérôme Guedj	Président de l'Essonne	91	PS
Daniel Guiraud	Maire des Lilas	93	PS
Jean Paul Huchon	Président de l'Île-de-France	/	PS
Patrick Jarry / Gérard Perreau-Bezouille	Maire de Nanterre	92	PCF
François Kosciusko-Morizet	Maire de Sèvres	92	UMP
Dominique Lefebvre	Président de la CA de Cergy-Pontoise	95	PS
Olivier Leonhardt	Maire de Sainte-Geneviève-des-Bois	91	PS
Jacques JP Martin	Maire de Nogent-sur-Marne	94	UMP
Michel Montaldo	Vice-président du Val d'Oise	95	Indépendant
Françoise Ribière	Maire d'Igny	91	PS
Luc Strehaiano	Président de la CA de la Vallée de Montmorency	95	UMP
Dominique Voynet	Maire de Montreuil	93	EELV
EELV Paris / Île-de-France	/	/	/

De nombreux contributeurs au Livre vert adoptent des positions qui visent à « préserver ou à étendre les possibilités d'intervention de l'institution »[568] qu'ils représentent ; leurs contributions s'inscrivent dans une entreprise de légitimation et de repositionnement dans un univers concurrentiel[569]. Tous s'accordent sur un désengagement de l'État de la question de la gouvernance. Certains prônent en parallèle un renforcement des capacités d'action réglementaire de leur collectivité sur les politiques sectorielles jugées d'enjeu

[568] Gaxie Daniel, « Des luttes institutionnelles à l'institution des luttes », *in* Gaxie Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 11.

[569] Lozac'h Valérie, « Les groupes d'intérêt et la consultation sur le Livre blanc : objectivation et institutionnalisation de la « société civile »? » *in* Georgakakis Didier, de Lassalle Marine (dir.), *La « nouvelle gouvernance européenne ». Genèses et usages politiques d'un livre blanc*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2007, p. 255-286.

métropolitain (notamment le président du Val-de-Marne). Certains défendent une « autorité organisatrice du logement » ayant des compétences de « programmation, de financement et de contrainte en lien avec l'État » ; mais il n'y a pas d'accord quant à son périmètre, à l'échelle de la « zone dense », de la petite couronne ou de la Région. La mise en place d'un fonds d'investissement métropolitain dédié aux enjeux de solidarité entre les territoires est portée par la Mairie de Paris et notamment par Pierre Mansat[570]. En matière d'attractivité enfin, le lancement d'appels à projets, de labels métropolitains, sont réclamés afin d'« offrir une visibilité » à l'ensemble des membres du syndicat.

La contribution de la Région, signée par Jean-Paul Huchon et Jean-Luc Laurent, reprend les conclusions du rapport Planchou et défend la place du conseil régional[571]. L'exécutif régional y relativise les conséquences néfastes du « décalage entre l'espace urbanisé » métropolitain et les institutions existantes[572]. Il pointe au contraire le risque de désolidarisation de la zone urbaine dense parisienne avec la reste du territoire régional en cas de constitution d'une institution métropolitaine. Jean-Paul Huchon se prononce également pour le maintien des différentes strates de collectivités existantes. Cette position est aussi, sans surprise, celle de Christian Favier, président PCF du Val-de-Marne :

> « La solution se trouve-t-elle pour autant dans un changement d'organisation des systèmes décisionnels (donc de la gouvernance) ? Je ne crois pas (…) Les collectivités locales doivent être mises en situation de pouvoir assumer leurs missions et développer leurs projets, ce qui suppose (…) que l'État règle sa dette et compense intégralement les transferts de la décentralisation (…) que puisse être élaborée une véritable péréquation horizontale à chaque niveau de collectivité » - Contribution de Christian Favier au Livre vert.

De son côté le désormais vice-président de Paris Métropole Jacques JP Martin défend un « Grand Paris » qui « ne doit pas être un Paris élargi, dévoreur de la banlieue en cercles concentriques ni une Région transformée en pôle métropolitain »[573]. En matière d'évolutions institutionnelles, le maire de Nogent-sur-Marne se prononce pour des « agences métropolitaines » qui réguleraient les grands secteurs de l'action publique locale, et demande la constitution d'une « assemblée métropolitaine » où siégeraient les maires, les présidents d'EPCI et de conseils généraux, mais pas la Région. La Mairie de Paris se prononce également contre la création d'une communauté urbaine ou d'une collectivité du « Grand Paris », et donc pour le maintien des départements. Elle aspire néanmoins à la création d'une

---

[570] Mansat Pierre, « Paris Métropole : l'exigence d'avancer », *art. cit.*

[571] Contribution de Jean-Paul Huchon et Jean-Luc Laurent au Livre vert de Paris Métropole.

[572] Décalage qui correspondrait au « problème institutionnel » des grandes métropoles, Lorrain, Dominique, « Gouverner 'dur-mou' : neuf très grandes métropoles », *Revue française d'administration publique*, 2003/3 (n0107), p. 447-454.

[573] Contribution de Jacques JP Martin au Livre vert de Paris Métropole.

nouvelle institution, un « pôle métropolitain spécifique à l'agglomération parisienne », sorte de Paris Métropole renforcé, doté de « compétences plus larges que celle du logement »[574].

La position la plus originale à gauche est celle de Claude Bartolone[575], député et président du conseil général de Seine-Saint-Denis. Il se dit en faveur d'une communauté urbaine et de la fusion des départements de petite couronne, afin de créer deux instances juxtaposées avec des compétences distinctes. Il s'agirait pour l'élu socialiste de régler la question de la péréquation et des inégalités fiscales via la fusion des intercommunalités d'un côté, et des départements de l'autre, afin de remédier à la situation financière de la Seine-Saint-Denis. La position de Claude Bartolone peut surprendre : il appelle à dissoudre la collectivité qu'il préside au sein d'un nouveau département de la Seine[576]. Elle est cependant moins déterminée par sa position institutionnelle que par des ambitions politiques personnelles. Claude Bartolone ambitionne de présider une collectivité du Grand Paris, où une union de la gauche pourrait être majoritaire avec le Parti socialiste en chef de file[577]. La position de Claude Bartolone rejoint en partie celle de Daniel Guiraud, maire PS des Lilas et sans doute l'élu socialiste séquano-dionysien le plus investi dans l'expérience métropolitaine depuis les débuts de la Conférence métropolitaine. Il prône de « réunir les quatre départements du cœur de métropole », afin de « garantir une répartition équitable des ressources et des charges », et pointe comme le président du Conseil Général « l'exercice quasi impossible » d'élaboration d'un budget départemental en Seine-Saint-Denis. Enfin, Patrick Braouezec pour Plaine Commune[578] défend toujours une métropole « polycentrique » et « multipolaire » qui s'appuierait sur des intercommunalités élargies à l'image de celle qu'il préside.

À la lecture de l'ensemble des contributions, une large majorité se dégage contre tout pouvoir métropolitain renforcé. Un telle orientation est portée uniquement par Philippe

---

574 Mairie de Paris, délégation générale à Paris Métropole et aux coopérations interterritoriales, « quel périmètre pour une institution métropolitaine? ».

575 Qui est présentée par la journaliste à *Libération* spécialiste des questions attrayant à l'agglomération parisienne Sibylle Vincendon comme une contribution « personnelle au débat ». À sa diffusion son texte n'avait « pas encore été débattu par l'assemblée départementale », *Libération*, 15 février 2012.

576 « Il faut réunir Paris et les départements limitrophes », interview de Claude Bartolone au *Monde*, le 14 février 2012.

577 L'intérêt de Claude Bartolone pour la présidence d'une collectivité du Grand Paris est mentionné par d'anciens conseillers ministériels ou parlementaires en fonction après les élections de 2012 que j'ai interviewés. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce propos, qui est également présenté par Philippe Subra et Patrick Le Lidec comme un élément déterminant de l'agencement institutionnel finalement retenu au sein de la loi MAPTAM, puis revu après la défaite des socialistes aux élections municipales.

578 « Inventons la gouvernance de la métropole polycentrique », contribution de Patrick Braouezec au Livre vert de Paris Métropole.

Dallier, Daniel Guiraud et de récente date par Claude Bartolone[579]. Reste à connaître, au vue du faible nombre de contributeurs, ce que pourraient être susceptibles de voter le reste des élus syndicaux. La liste des contributeurs est en effet très faible au regard du nombre de collectivités adhérentes de Paris Métropole. Seules 28 y participent sur les 196 (14%) membres du syndicat, avec une surreprésentation des collectivités administrées par la gauche (71% des contributions) et l'absence des conseils généraux des Hauts-de-Seine et des Yvelines, administrés par la droite. Les apports proviennent essentiellement de collectivités représentées au sein du bureau, bien que moins de la moitié de ses 51 membres y ait participé. Pourquoi le Livre vert ne parvient pas à intéresser une majorité d'élus ? Pour de nombreuses collectivités, notamment des Hauts-de-Seine, y participer suscitait des appréhensions, notamment pour définir des scénarios :

> « Ce qu'on appelait les 'figures de gouvernance' pour ne pas parler de scénarios. **Parce que scénario était un terme trop fort qui montrait que ça allait se faire** » Entretien avec l'ancienne chargée de mission gouvernance et projet métropolitains de Paris Métropole, le 17 septembre 2018.

Adhérer à Paris Métropole ne signifie pas adhérer au principe d'une réforme de l'organisation des pouvoirs en Île-de-France. Le syndicat peine à impliquer plus largement que sa base d'élus les plus investis, et des réserves sur l'instance persistent du côté de la droite des Hauts-de-Seine. Autre problème que pose le Livre vert : si des orientations, au sein de la somme des contributions, se dégagent et apparaissent comme majoritaires, les demandes d'élus même minoritaires seront-elles prises en compte ? Le travail de compilation des contributions au Livre vert, mené par l'équipe administrative de Paris Métropole sous la houlette du président Patrick Braouezec, va être sujet à cette tension entre tentative de cadrer l'éventail des choix avant la prise de décision, et maintien d'une certaine plasticité afin d'intégrer de nouvelles demandes.

1.3.2 Le travail de traduction des agents de Paris Métropole et le cadrage en faveur d'un modèle « confédéré »

Trois scénarios institutionnels, intitulés « figures de gouvernance », sont dessinés en conclusion du Livre vert. Le document prend plusieurs précautions sémantiques dans l'introduction des « figures », qui sont « avant tout un support méthodologique pour comprendre les contributions reçues à ce jour, pour en susciter d'autres (…) pour partager les

[579] Dont l'investissement dans Paris Métropole était par ailleurs, avant cette contribution, assez limité, bien que membre de droit du bureau syndical en tant que président de conseil général.

termes du débat »[580]. Il ne faut pas les présenter comme figées dans le marbre afin que les nombreux élus qui n'ont pas contribué puissent encore participer à un débat qui est amené à se prolonger :

> « Braouezec a espoir que chaque élu peut avoir des préférences de scénarios. La méthode Braouezec, qui n'a pas abouti, c'est de dire c'est normal qu'il y ait un débat sur les choix, par contre nous partageons des constats fondamentaux (…) Et **Braouezec espère qu'à partir du partage des constats, on va itérer sur les préconisations jusqu'à arriver au meilleur compromis, plutôt que de cliver et dire Il y a trois scénarios** » - Entretien avec l'ancienne directrice générale de Paris Métropole, le 16 septembre 2019.

L'avenir du Livre vert et des perspectives de réforme qu'il dégage seraient davantage « à l'hybridation plutôt qu'aux lignes pures et dures », à l'adaptation en vue d'une adoption[581]. Les trois scénarios cadrent la suite des échanges sans être une solution clé en main, et sont d'ailleurs d'une nouveauté limitée bien que le syndicat revendique leur originalité.

On retrouve ainsi, de la formule la moins intégrée à la plus intégrée :

- La métropole « concertée », sans structure unifiée, « fondée sur la nécessité de conforter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités et, en premier lieu, de celui des communes ». N'impliquant aucune nouvelle institution politique, cette solution fait écho aux préconisations du rapport Planchou pour la Région.
- La métropole « confédérée » est clairement inspirée du scénario de la « Marguerite » de 2007, en plus souple. La métropole « confédérée » consacre le polycentrisme de la gouvernance métropolitaine à travers la constitution de grandes intercommunalités de banlieue qui pourraient nouer des partenariats entre eux.
- Enfin, le scénario de la métropole « intégrée » unifie la petite couronne, soit par le retour au département de la Seine, soit par la fusion des intercommunalité pré-existantes au sein d'une seule communauté urbaine.

---

[580] Livre vert de Paris Métropole, p. 56.

[581] Akrich Madeleine, Callon Michel, Latour Bruno, « A quoi tient le succès des innovations? 2 : Le choix des porte-parole, Gérer et comprendre », *Annales des Mines*, 1988, p. 14-29.

Figure n°15 : Récapitulatif des caractéristiques des «figures de gouvernance »

Nom de la « figure de gouvernance »	Changement institutionnel qu'elle induit	Avantages selon le Livre vert	Défauts selon le Livre vert
Métropole concertée	Pas de changement institutionnel majeur. Possible développement d'instances de dialogue, voire d'une assemblée métropolitaine	Modèle qui repose sur le « consensus entre tous les acteurs ». Permet de s'éloigner d'un gouvernement centralisé. Repose sur les volontés des élus locaux.	Risque de concurrences territoriales difficiles à dépasser
Métropole confédérée	Achèvement de la carte intercommunale en banlieue parisienne. Paris est entourée de grands EPCI pouvant collaborer entre eux.	Plus grande justice territoriale, préservation de l'autonomie des collectivités locales, « leadership partagé », permet de « dépasser la logique Grande couronne / Petite couronne et « amplifie les partenariats »	Risque d'un « niveau supplémentaire » dans le « millefeuille institutionnel »
Métropole intégrée	Fusion des départements de Paris et de petite couronne, ou fusion des intercommunalités au sein d'une communauté urbaine du Grand Paris	« Simplification du système institutionnel », « réduction du nombre de collectivités », « leadership unique » et « efficience dans l'identification et la mise en œuvre des responsabilités métropolitaines »	Remise en cause du polycentrisme, « nouvelle frontière » avec la Grande couronne, problème démocratique

À l'exception de la « figure » intégrée, qui ne se base que sur trois contributions assez précises dans leurs projections institutionnelles, la réalisation des scénarios compile des contributions qui, bien que réunies dans une même « figure de gouvernance », comportent de l'une à l'autre des différences importantes. Le résultat final des « figures » et les descriptions qui leurs sont associées sont directement le fruit du travail de l'équipe administrative et plus indirectement celui des élus contributeurs. Ses agents, « coordinateurs d'actions métropolitaines »[582] traduisent les écrits des politiques dans le langage peu clivant et malléable du syndicat ; déplacent la multitude de pistes contradictoires esquissées par les élus pour les mettre en perspective au sein de trois « figures » suffisamment cohérentes. Travail de

[582] Lefeuvre Marie-Pierre, « Quand les managers publics locaux inventent la métropole procédurale », *Espaces et sociétés*, 2012/1 (n°148-149), p. 177-194.

traduction[583], la réalisation du Livre vert est aussi un travail d'anticipation : les trois figures viennent cadrer la suite de l'action du syndicat sur la gouvernance afin de rendre possible la prise de décision, tout en étant suffisamment adaptables pour intéresser de nouveaux acteurs.

Les figures mises en forme par l'équipe syndicale sont accompagnées de questionnements et de réserves plus ou moins fortes soulevées par les rédacteurs. C'est la métropole « intégrée » qui en suscite le plus :

Figure n°16 : Un modèle intégré qui poste question

QUESTIONS SOULEVÉES :

→ Ce modèle ne remet-il pas en cause le développement polycentrique ?

→ Cette réponse n'induit-elle pas une nouvelle frontière avec la Grande couronne ?

→ Comment faire vivre la démocratie à une échelle de 6,5 millions d'habitants ?

Le cadrage du Livre vert oriente le choix entre les modèles « concerté » et « confédéré », présentés comme les moins problématiques à mettre en œuvre. Grâce à mon accès aux archives de Paris Métropole, j'ai pu comparer la version « projet » du Livre vert et la version définitivement publiée, et observé que des différences apparaissent entre les deux dans les commentaires formulés sur les 3 scénarios.

Par exemple la première version du Livre[584] qualifiait le modèle « concerté » de « *statu quo* », remarque disqualifiante qui disparait au sein de la version définitive. Cette « figure » ne peut être écartée tant elle est défendue par la Région, mais aussi par de nombreux maires rétifs à toute intégration communautaire. Le document d'ensemble, aussi bien sa première version que la version finale, donne à voir une préférence pour le modèle « confédéré », porté par le président syndical de l'époque et par plusieurs des élus les plus investis. Les agents que nous avons rencontrés expriment également en entretien leur soutien à l'époque pour cette « figure de gouvernance » : c'est ce scénario qui aurait octroyé à Paris Métropole le rôle le plus important ; en cas de métropole polycentrique, le syndicat était pensé pour être l'instance de coordination entre Paris et les nouvelles grandes intercommunalités de banlieue. Ainsi, dès l'introduction du Livre vert, la « métropole polycentrique » - à laquelle

[583] Callon Michel, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, vol. 36, 1986, p. 169- 208.

[584] Paris Métropole, Livre vert, document de travail du 10 avril 2012.

renvoie sans le nommer le modèle « confédéré » - est effectivement qualifiée « d'objectif partagé » : elle mêle à la fois un renforcement de l'intégration communautaire afin de « construire une métropole solidaire » ; la constitution d'une instance métropolitaine souple sur le modèle du syndicat ; le refus de tout centralisme décisionnaire.

1.3.3 L'impossible consensus de Paris Métropole

Un des problèmes contemporains du gouvernement des villes européennes pointé par Patrick Le Galès est celui de la « redéfinition des échelles » de gouvernement, problème auquel est confronté Paris Métropole. Il observe au sein de plusieurs métropoles que des groupes et organisations se mobilisent pour une « extension des transformations du gouvernement des villes », et font face à d'autres groupes s'y opposent[585]. Le syncrétisme sur lequel repose Paris Métropole en fait une organisation qui regroupe des acteurs qui promeuvent des changements - sans accord sur leur nature - mais aussi des membres qui cherchent à les neutraliser. C'est là l'étrangeté d'un syndicat dont les membres ne tiennent ensemble qu'à partir de l'objectif partagé de ne pas perdre la main par rapport à l'État sur l'enjeu du devenir institutionnel de l'agglomération. Le paradoxe de Paris Métropole apparait d'autant plus durant l'année 2012 : en l'absence de contre-projet porté par l'État depuis la mise sous cloche des préconisations du rapport Balladur, une des raisons d'être du syndicat - s'opposer aux velléités intégratrices du pouvoir central - perd en actualité. Pourtant, la nécessité d'adopter une position sur la question institutionnelle se fait de plus en plus urgente.

Le 12 septembre 2012, une délégation du bureau de Paris Métropole rencontre la Ministre Marylise Lebranchu pour présenter lui présenter ses travaux. Le syndicat prévoit d'entamer une série de débats publics en vue d'aboutir à une position unanime en conseil syndical. La Ministre rappelle aux représentants syndicaux vouloir disposer d'une « note blanche »[586], en vue de la rédaction du volet parisien du futur projet de loi. Le calendrier de Paris Métropole est chargé : une série de réunions publiques est projetée à partir du 2 octobre 2012, de rencontres avec le Préfet de Région, une participation aux « états généraux de la démocratie territoriale » lancés par le Ministère, pour une remise des premières propositions dès la fin du mois d'octobre[587].

---

[585] Le Galès Patrick, *Le retour des villes européennes*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 383.

[586] « C'est-à-dire d'une synthèse du socle commun actuel faisant consensus en matière de gouvernance, et des perspectives ouvertes », Archives de Paris Métropole, « Note : travaux sur la gouvernance », septembre 2012.

[587] Archives de Paris Métropole, calendrier prévisionnel récapitulatif pour le travail sur la gouvernance, septembre 2012.

Les conclusions de la salve de débats publics s'orientent plutôt vers le scénario « confédéré » : les élus participants défendent un cadre politique devant être une « coopérative de coopératives », où les intercommunalités actuelles et futures seraient les « coopératives de communes »[588].

Cette majorité apparente pour un modèle polycentrique n'évacue pas l'ensemble des désaccords. En particulier celui de la nature de la structure métropolitaine, non intercommunale mais à même de faire le lien entre Paris et les futurs grands EPCI de banlieue, et de son futur périmètre. Bertrand Delanoë défend un Paris Métropole renforcé qui serait le point d'union entre les nouvelles grandes intercommunalités et Paris, mais rencontre le scepticisme de Jean-Paul Huchon qui craint toute nouvelle structure susceptible de concurrencer la Région.

Figure n°17 : Calendrier prévisionnel de Paris Métropole avant l'adoption d'une décision

PARIS MÉTROPOLE

III- Calendrier prévisionnel récapitulatif pour le travail sur la gouvernance

(évolutif en fonction du calendrier législatif)

Octobre / Novembre	>Débat sur la gouvernance à l'ordre du jour des assemblées de collectivités membres, >Tenue d'une série de 25 réunions publiques sur l'ensemble du territoire, organisées conjointement par Paris Métropole et la collectivité d'accueil, >Animation d'une plateforme numérique métropolitaine, qui permettra aux habitants de s'informer, débattre et contribuer au débat, en étroite articulation avec les rencontres publiques >Echanges et allers-retours au sein du Bureau exécutif et du Bureau.
1er octobre	Comité syndical à Villecresnes
2 octobre	Conférence de presse de lancement des débats publics
4 et 5 octobre	Etats généraux de la démocratie territoriale, avec participation d'élus de PM
10 octobre	Atelier avec le Préfet de Région
24 octobre	Atelier avec le Comité des partenaires
Fin octobre	Remise au gouvernement d'une Version 1 des propositions de Paris Métropole
Novembre	Séminaire sur la gouvernance, destiné à formaliser la ou les propositions de Paris Métropole sur la gouvernance, à partir des résultats des débats sur les territoires et dans les assemblées, des contributions du Comité des partenaires, des échanges avec l'Etat, avec l'éclairage des experts-chercheurs et du Conseil scientifique de l'AiGP

À la fin de l'année 2012, les débats sont vifs à ce sujet. La commission logement du syndicat du 9 novembre 2012, loin de porter sur la seule question de l'habitat, est finalement

[588] Paris Métropole, synthèse du débat public « Demain, quel Grand Paris? ».

l'occasion d'un échange sur la question de la « gouvernance ». Les élus présents expriment l'urgence de parvenir à un accord, et relaient les rumeurs qui circulent « dans les couloirs de l'assemblée ». Jean-Yves Mano, adjoint au maire de Paris chargé du logement, défend en commission un « rôle cœrcitif » de la future instance métropolitaine sur la question de la construction de logements, proposition qui rencontre la désapprobation du maire de Sèvres. Alors que les débats s'enlisent, Jean-Yves Le Bouillonnec s'impatiente :

> « L'offre politique faite par le gouvernement est la suivante : qu'est-ce que vous proposez ? **S'il n'y a pas de proposition formulée par les élus franciliens, l'État fera ce qu'il veut** » - Archives des Hauts-de-Seine, compte-rendu de la commission logement du 9 novembre 2012 réalisé pour la Direction de l'habitat du département, 2877W14.

Face à une nouvelle autorité régulatrice du logement, Emmanuelle Cosse défend le rôle de la Région dont elle est vice-présidente. En fin de réunion aucun accord n'est trouvé :

> « Au début de la réunion, on avait un certain consensus, sur la nécessité d'une autorité efficace. Si chacun veut conserver ses prérogatives, on n'atteindra pas les objectifs » - Jean-Yves Mano, maire-adjoint à la Mairie de Paris
> ;
> « S'il n'y a pas de position commune, on va à l'échec, les tensions entre le pôle métropolitain et les marges seront très fortes », Patrick Jarry, maire de Nanterre.

En bureau métropolitain du mois de novembre 2012, l'unanimité semble loin d'être gagnée. Les critiques se multiplient envers les positionnements de Bertrand Delanoë et de Jean-Paul Huchon, alors absents. Le compte-rendu du bureau métropolitain du 6 novembre 2012 réalisé pour le compte de l'exécutif du conseil des Hauts-de-Seine rapporte ainsi :

> « **Visiblement agacé**, Jacques JP Martin a regretté que Paris et la Région fassent cavalier seul dans le débat sur la gouvernance métropolitaine. Il s'est dit inquiet que Paris Métropole apparaisse divisé face à Marylise Lebranchu. **Il s'est aussi dit choqué de la déclaration de Jean-Paul Huchon** devant la presse indiquant : '**le pôle métropolitain c'est moi**'. Il a souhaité que Bertrand Delanoë et Jean-Paul Huchon puissent venir s'expliquer sur leurs intentions devant le bureau de Paris Métropole. **François Kosciusko-Morizet a également critique la Ville de Paris et la Région coupable de centralisme régional** (…) **Patrick Braouezec n'a pas désavoué ses collègues** (…) Il considère que la Région ne détient pas de légitimité pour représenter le pôle métropolitain » - Archives des Hauts-de-Seine, compte-rendu du bureau de Paris Métropole du 6 novembre 2012 réalisée pour la Direction de l'habitat du département, 2877W14.

Les antagonismes entre le maire de Paris et le président de l'exécutif régional apparaissent dans l'espace public. Le premier espère un cadre « contraignant » concernant l'adhésion des communes afin d'agir en matière de logement[589] ; pour le président du conseil régional, c'est

[589] *Le Moniteur*, 13 novembre 2012.

la préservation du périmètre régional qui importe. Jean-Paul Huchon déclare « nous n'accepterions pas de participer à quelque chose qui ne serait pas la Région »[590], position qui s'articule à la crainte d'un débordement de l'autorité parisienne :

> « Nous on a toujours pensé que la bonne échelle c'était la Région (…) Notre intérêt était que la ville de Paris reste dans Paris et ne s'étende pas car par capillarité ça affaiblirait la Région » - Entretien réalisé avec l'ancienne chargée de mission Paris Métropole pour la Région, le 2 décembre 2019.

Le Gouvernement tente la conciliation. Le 25 octobre 2012, Jean-Marc Ayrault réunit Jean-Paul Huchon, Bertrand Delanoë, ainsi que les présidents des quatre conseils généraux de gauche[591] et Patrick Braouezec pour Paris Métropole. D'enjeu politico-institutionnel au sein d'une instance qui revendique de transcender les clivages politiques, le Grand Paris devient un problème partisan. Le cadrage apartisan de la question métropolitaine porté par le syndicat s'étiole au profit de la recherche par le Gouvernement d'un compromis entre grands élus socialistes franciliens. Mais les positions ne bougent pas : Jean-Paul Huchon, s'il « admet le concept d'un pôle métropolitain », ne le fait qu'« à la condition qu'il n'ait pas de compétence en matière de logement »[592].

Malgré les antagonismes, Patrick Braouezec exprime publiquement sa confiance dans la résolution rapide de la question du Grand Paris. Il annonce la présentation et la mise au vote d'un Livre blanc en conseil syndical le 17 décembre, pour une remise des propositions au Gouvernement deux jours plus tard[593]. La proposition retenue pour être mise au vote est un mixe du scénario « confédéré » et « concerté » : un pôle métropolitain - sorte de Paris Métropole renforcé - regroupant Paris, les huit départements d'Île-de-France, la Région et les communautés d'agglomération de l'unité urbaine. Il est décrit comme une « fédération » ayant « vocation à intervenir dans le secteur du logement et de la solidarité ». Jean-Paul Huchon est toujours opposé à cette autorité métropolitaine compétente en matière de logement. Pour tenter de calmer ses réticences, Patrick Braouezec déclare que les compétences du pôle pourraient ne pas être définitivement fixées à l'issue du vote du projet de loi :

---

590 « Pour Huchon, Grand Paris égale région », *Libération*, 16 octobre 2012.

591 Claude Bartolone pour la Seine-Saint-Denis, Vincent Eblé pour la Seine-et-Marne, Christian Favier pour le Val-de-Marne, Jérôme Guedj pour l'Essonne.

592 Le compte-rendu de cette réunion est rapporté via les archives de la direction générale du Val-de-Marne, Archives de la direction générale des services du Val-de-Marne, compte-rendu de la conférence de direction du 14 novembre 2012, 3981W23.

593 « Paris Métropole : Patrick Braouezec fait le bilan », *La Gazette des communes*, 14 décembre 2012.

> « **Le sujet sera encore sur la table après le vote du projet de loi que prépare Marylise Lebranchu**. L'important, c'est d'engager le processus. Nous souhaitons que le texte fixe des échéances de discussion pour la métropole à moyen terme, un peu sur le mode de ce qui s'est passé dans des circonstances dramatiques pour la Nouvelle-Calédonie » - Interview de Patrick Braouezec à la *Gazette des communes*, le 14 décembre 2012.

Pour ne pas risquer l'absence de décision en conseil syndical, Patrick Braouezec réclame la possibilité d'une décision itérative qui n'aurait pas vocation à clôturer le problème institutionnel[594]. Mais rien n'est finalement voté en conseil syndical le 17 décembre. Aucune unanimité n'est envisageable malgré la *souplesse* de la solution métropolitaine retenue ; du fait à la fois des désaccords persistants entre la Mairie de Paris et la Région, des réticences de Christian Favier à toute évolution pouvant marginaliser le département, et de l'opposition de nombreux maires à s'engager dans une instance métropolitaine compétente en matière de logement :

> « Et donc au comité syndical, suspension de séance, on a les informations de ces oppositions. Et moi j'ai l'intuition qu'il faut aller au vote, je le dis à Braouezec et finalement **il va pas a au vote car ça va être la mort de Paris Métropole.** Car on aurait eu le modèle polycentrique, il l'aurait emporté à 60-40 ou 55-45 (…) Le scénario multipolaire serait passé **mais la Région, une partie des Hauts-de-Seine et le Val-de-Marne auraient dit qu'ils partaient, qu'ils quittaient le syndicat, donc Braouezec ne va pas au vote** » - Entretien avec l'ancienne directrice générale de Paris Métropole, le 16 septembre 2019.
> ;
> « Braouezec portait la confédérée, et en fait il s'est avéré qu'on n'a pas réussi à voter à l'unanimité. **Puisqu'on procède toujours par des votes à l'unanimité, ou en tout cas c'était le cas pendant très très longtemps, et on n'a pas réussi à faire unanimité là-dessus** (…) En fait il y avait aussi des élus qui étaient pas en accord avec la volonté de travailler là dessus, et **ceux qui étaient pas présents et qui sont venus juste au moment du vote mais qui tout simplement ne souhaitaient pas de réforme et donc ont voté contre le scénario proposé** » - Entretien avec l'ancienne chargée de mission gouvernance et projet métropolitains de Paris Métropole, le 17 septembre 2018.

Le 19 décembre 2012, le Gouvernement reçoit les représentants du bureau de Paris Métropole. Sont présents le Premier ministre Jean-Marc Ayrault, ainsi que les ministres de la Décentralisation et du Logement, respectivement Marylise Lebranchu et Cécile Duflot :

> « Ayrault reçoit les élus, le Premier ministre dit 'bon et bah écoutez on me dit que y a pas de Livre blanc mais rassurez moi j'espère que c'est pas un livre noir'. Chaque élu raconte son truc, c'était une scène absolument terrible. Et donc il dit bon bah je confirme Lebranchu à la coordination et la préparation du projet de loi, sachez

---

[594] Barthe Yannick, Callon Michel, Lascoumes Pierre, « De la décision politique réversible: histoire d'une contribution inattendue de l'industrie nucléaire (française) a l'instauration de la démocratie dialogique », *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 2, 2010/1, p. 57-70.

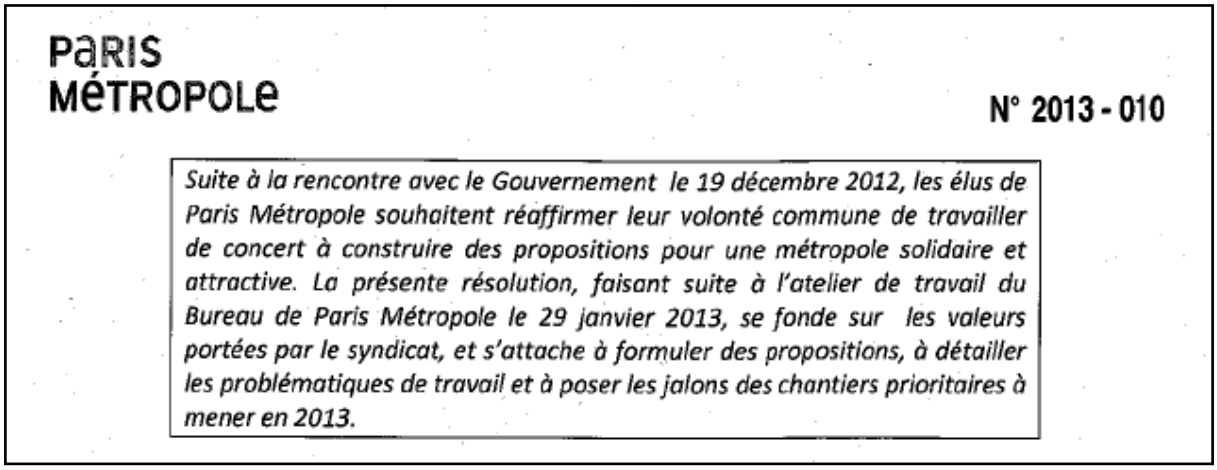
que nous on est ouvert, Lebranchu s'il te plait tu vois avec les élus » - Entretien avec l'ancienne directrice générale de Paris Métropole, le 16 septembre 2019.

Pour le conseiller technique au logement du Premier ministre, familier du syndicat en tant qu'ancien chargé de mission Grand Paris auprès du préfet de région, l'absence de Livre blanc s'inscrit dans la continuité des incapacités successives de Paris Métropole à adopter des positions qui dépassaient de simples mots d'ordre généraux sur les politiques locales :

> « Paris Métropole tout le monde était d'accord pour dire que le logement et la culture c'est important. Mais dès lors qu'on disait comment on fait les plans locaux d'urbanisme, là tout le monde se tapait dessus. Comment on fait pour les objectifs de logements ? Tout le monde se tapait dessus et là les antagonismes sont très vites revenus » - Entretien avec un conseiller technique au cabinet du Premier Ministre Jean-Marc Ayrault, le 3 décembre 2019.

En février 2013 au conseil syndical suivant, une résolution « pour une métropole solidaire et attractive » est votée. Deux mois plus tôt, le bureau du syndicat était largement renouvelé, avec l'élection à la présidence du syndicat de Philippe Laurent. Apparaissent au sein du bureau syndical de nouveaux acteurs, tel Patrick Ollier, maire de Rueil-Malmaison et député. Cette résolution vise à « réaffirmer » la « volonté commune de travailler de concert à construire des propositions pour une métropole solidaire et attractive ».

Figure n°18 : La résolution floue de Paris Métropole



PARIS MÉTROPOLE

N° 2013 - 010

Suite à la rencontre avec le Gouvernement le 19 décembre 2012, les élus de Paris Métropole souhaitent réaffirmer leur volonté commune de travailler de concert à construire des propositions pour une métropole solidaire et attractive. La présente résolution, faisant suite à l'atelier de travail du Bureau de Paris Métropole le 29 janvier 2013, se fonde sur les valeurs portées par le syndicat, et s'attache à formuler des propositions, à détailler les problématiques de travail et à poser les jalons des chantiers prioritaires à mener en 2013.

Votée dans l'urgence, la résolution évacue les sujets de tension. Au sein du texte, le pôle métropolitain disparait complètement :

> « On a eu une résolution politique qui expliquait les grands principes mais n'allait pas jusqu'à la proposition précise » Entretien avec l'ancienne responsable du projet gouvernance à Paris Métropole, le 30 juillet 2019

Imprécise et floue, la résolution du syndicat ne comporte aucune décision quant à l'édifice institutionnel du Grand Paris[595]. En dépit du « sens métropolitain » revendiqué par ses anciens agents, le syndicat est ainsi loin d'être un lieu de production d'un « sens commun réformateur »[596] métropolitain : en position de « prescripteurs de réformes »[597], les élus peinent ne serait-ce qu'à la cadrer. Seul un consensus autour de ce qu'il n'est pas possible de faire - remettre en cause la centralité politique des communes - parvient à émerger au sein de la résolution floue finalement votée. Contre une décision tranchée qui règlerait le problème institutionnel francilien, le syndicat défend finalement le droit à l'expérimentation :

> « Chaque intercommunalité doit pouvoir se construire avec un fonctionnement souple et adapté, permettant aux communes de trouver un modus operandi qui leur est propre au sein de ces espaces de coopération (…) **Pour bâtir ces intercommunalités stratégiques, les élus de Paris Métropole entendent recourir au droit à l'expérimentation** » - procès verbal du conseil syndical du 10 février 2013.

Indécision, non-décision? L'absence de choix, alors qu'une majorité en faveur du modèle confédéré aurait pu se dégager, reprend certains éléments de ces deux modèles. La non-décision peut consacrer une forme de dépolitisation, comme dans le cas de la santé[598], en ce qu'elle permet de neutraliser l'expression d'orientations politiques autres que celle qui domine au sein d'un secteur d'action publique[599]. Ici, point d'expression dominante qui aurait été neutralisée ; au contraire, la position potentiellement majoritaire n'est pas traduite en décision pour préserver le principe d'unanimité. Cette abstention est cependant le fruit de rapports de force, et dans le cas de Paris Métropole elle témoigne du pouvoir dont dispose au sein du champ politique local francilien certains élus tels les présidents des conseils généraux des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne et le président de la Région.

---

[595] Elle est d'ailleurs plutôt présentée comme anecdotique par les les agents que nous avons rencontrés par rapport à l'absence de Livre blanc en conseil syndical deux mois plus tôt.

[596] Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Editions de l'EHESS, Paris, 1999.

[597] Serre Marina, Pierru Frédéric, « Les organisations internationales et la production d'un sens commun réformateur de la politique de protection maladie », *Lien social et Politiques*, 2001 (n°45), p. 105-128.

[598] Buton François, Pierru Frédéric, « Les dépolitisations de la santé », *Les Tribunes de la santé*, 2012/1 (n° 34), p. 51-70.

[599] Henry Emmanuel, « Militer pour le statu quo. Le Comité permanent amiante ou l'imposition réussie d'un consensus », *Politix*, 2005/2 (n° 70), p. 29-50.

Le « choix d'abstention »[600] permet d'éviter la « mort de Paris Métropole »[601], car la décision passerait outre les principes fixés dans sa charte et l'unanimisme sur lequel il fonde sa légitimité. Ce sont alors les principes de fonctionnement qui avaient prévalu et rendu possible la constitution d'un syndicat pluriel qui empêchent toute prise de décision. Faute de décision, Paris Métropole se retrouve à voter une résolution qui s'apparente à une demande de délais, et aussi de réversibilité d'hypothétiques décisions futures, à travers la demande d'expérimentation que le syndicat formule à l'égard du Gouvernement.

La responsabilité de réaliser les dispositions relatives à l'agglomération parisienne est désormais renvoyée à l'État, tandis que le principe d'unanimisme sur lequel se fonde le syndicat est préservé. C'est en cela que l'absence de décision du syndicat peut également s'apparenter à une « prise d'indécision ». Comme le souligne Yannick Barthe, la non-décision renvoie à une « attitude passive (…) qui consiste à ne rien faire ou à ne rien changer » ; elle équivaut aussi à « entériner un état de fait (…) et peut donc s'apparenter finalement à une décision qui ferme les possibles »[602]. Or la prise d'indécision, attitude « active », permet « d'ouvrir l'éventail des possibles » en réinscrivant la décision, reportée, dans une temporalité. C'est aussi ce à quoi aboutit la non-mise au vote d'un scénario institutionnel de la part du conseil syndical de Paris Métropole : elle ne conduit pas au *statu quo* d'un état de fait, étant donné qu'elle s'insère dans une réforme en attente d'une décision ; concernant son contenu, l'éventail des possibles demeure ouvert alors qu'il aurait pu être refermé par un vote majoritaire. Par ailleurs, en décidant de ne pas décider, les principes desquels Paris Métropole tire sa légitimité à agir sur la question institutionnelle du Grand Paris sont préservés ; et donc la possibilité pour le syndicat de continuer de peser dans le processus décisionnel, étant donné que sa légitimité à être un acteur du Grand Paris n'a pas été définitivement remise en cause.

---

[600] Le Bourhis Jean-Pierre, Lascoumes Pierre, « En guise de conclusion / Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », *in* Halpern Charlotte *et al*. (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, p. 501.

[601] Entretien avec l'ancienne directrice générale de Paris Métropole, le 16 septembre 2019.

[602] Barthe Yannick, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Economica, Paris, 2006, p. 213.

Conclusion transitoire : une absence de décision fruit des contradictions de Paris Métropole

En l'absence de projet étatique sur une réforme institutionnelle du Grand Paris, il revient aux élus locaux seuls de formuler une proposition au Gouvernement. En 2008, lors de la constitution du syndicat, les déclarations de Nicolas Sarkozy à propos d'une communauté urbaine du Grand Paris, puis les conclusions du rapport Balladur, avaient permis de faire bouger les lignes : plusieurs acteurs initialement sceptiques à propos d'un syndicat mixte regroupant l'ensemble des collectivités locales de l'agglomération, au premier rang desquels l'exécutif régional, avaient finalement soutenu l'initiative contre tout risque de réforme contrainte par l'État. Après la loi RCT, et plus encore à partir de 2012, les élus locaux ne disposent plus de projet institutionnel étatique contre lequel se positionner et construire un rapport de force. Ils ne font plus corps contre un pouvoir central soupçonné de porter un projet centralisateur, comme c'est régulièrement le cas en contexte de mise à l'agenda d'une réforme territoriale[603]. Dès lors les antagonismes locaux, partisans, institutionnels, territoriaux, les ambitions politiques individuelles, s'expriment pleinement, et les élus échouent à répondre à la mission pour laquelle ils s'étaient pourtant mobilisés quelques années auparavant.

L'absence de choix s'explique également par la tension inhérente au sein du syndicat entre la mission qui lui est confiée, ce qu'il représente, et ce sur quoi il se fonde : Paris Métropole doit être force de proposition sur des évolutions institutionnelles, tout en étant la voix des intérêts des institutions préexistantes de l'agglomération. Le syndicat, en tant que structure de coopération « souple », n'est pas une arène délibérative comme les autres, composée d'un personnel politique élu spécifiquement pour y siéger. La logique de majorité *versus* minorité y est répudiée, et la pratiquer fait courir le risque de désertions de la part des élus mis en minorité. Il diffère également largement des groupes d'intérêts d'élus locaux, dont la cohésion interne repose sur leur caractère exclusiviste fondé sur des mandats électifs similaires (Association des maires de France, Association des régions de France, etc.). Alors que ce dernier type d'organisations est un « vecteur de construction des intérêts pouvant susciter un attachement institutionnel »[604], le paradoxe de Paris Métropole est de vouloir

---

[603] Le Lidec Patrick, *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, *op. cit.*, p. 544-649.

[604] Grégory Marie-Ange, « La professionnalisation de la défense des intérêts départementaux », *op. cit.*, p. 196.

enrôler des acteurs aux intérêts déjà bien structurés[605] en vue de les attacher à un projet métropolitain qui n'existe alors que dans l'ordre des discours, et qui est susceptible de bousculer, négativement selon de nombreux élus, leurs positions.

Enfin, les nombreuses adhésions dont Paris Métropole a été l'objet reposent sur la promesse qu'aucune décision ne sera imposée à ses membres et que l'autonomie politique de chaque collectivité adhérente sera respectée. Contrairement à la configuration décisionnelle qui a été observée au sein d'autres agglomérations, toute prise de *leadership* au sein du syndicat est rejetée au profit de l'entretien d'une fiction d'horizontalité entre les membres. À la différence du cas lyonnais[606], les élus disposant d'importantes ressources politiques sont nombreux et leurs points de vue difficilement conciliables ; toute prise de décision aurait ultérieurement été contestée du fait de l'absence d'unanimité, et délégitimée pour son non respect des fondements politiques du syndicat. L'indécision préserve finalement le syndicat et une unité de façade[607] des élus locaux, au risque de lui faire perdre la main sur la suite de la réforme.

---

[605] Comme le rappellent Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, « tout projet de réforme institutionnelle est immanquablement lu et interprété par les institutions existantes comme susceptible d'affecter négativement ou positivement leurs intérêts et leur légitimité, et/ou celles de leurs membres **».** Les institutions sont des « structures d'intérêts qui pèsent davantage que les individus ou les groupes d'intérêts, Philippe Bezes, Patrick Le Lidec, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *in* Lagroye Jacques, Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 70.

[606] Parnet Christophe, « La métropole, une affaire d'élus. La mise à distance des citoyens dans la réforme territoriale (2012-2016) », *Participations*, 2020/1-2 (N° 26-27), p. 105-134.

[607] Bué Nicolas, « La façade d'unité des gouvernements. Le cas d'une coalition de gouvernement municipal », *Sociétés contemporaines*, 2012/4 (n° 88), p. 17-43.

Section 2. Une sous-politisation conflictuelle : le rejet transpartisan d'une Métropole de conciliation par le Sénat

L'absence de décision autour d'une « figure de gouvernance » de la métropole parisienne n'enterre pas ni ne reporte une nouvelle fois la réforme institutionnelle francilienne. La réforme intercommunale et son versant métropolitain s'impose partout ailleurs sur le territoire national. Il n'est alors pas question pour le Gouvernement de laisser le Grand Paris sans décision ; d'autant plus qu'au sein des autres grandes métropoles, pourtant déjà plus avancées en matière de construction intercommunale, des accords se dessinent pour des formes d'intégration métropolitaine plus poussées et étendues[608].

C'est donc au Gouvernement que revient désormais le travail d'élaboration des dispositions franciliennes au sein d'un projet de loi qui doit marquer un nouvel acte de la décentralisation et de la métropolisation, sans qu'il ne puisse s'appuyer sur une position actée par les élus franciliens afin d'en dessiner les grandes lignes. L'État reprend la main mais les dispositions retenues au sein de l'avant-projet de loi s'apparentent à un bricolage à partir des travaux de Paris Métropole, des demandes des différents acteurs institutionnels de l'agglomération, et des objectifs rationalisateurs du niveau central en matière d'intercommunalité (2.1). Les tentatives de compromis et de dépolitisation du texte par le Gouvernement vont cependant échouer : au terme de débats marqués par une dynamique à la fois de surpolitisation institutionnelle et de sous-politisation partisane, l'ensemble des dispositions relatives à l'Île-de-France est rejeté par un Sénat pourtant majoritairement à gauche (2.2).

C'est là tout le paradoxe de la première version du projet de loi dit MAPTAM que nous allons étudier : le texte porte dans sa rédaction une ambition de conciliation, qui va pourtant se heurter à une dynamique de surpolitisation institutionnelle, à une agrégation d'oppositions diverses, qui aboutissent à son rejet. Après l'échec du Livre blanc de Paris Métropole, l'agglomération parisienne est toujours en proie à l'incertitude sur son devenir institutionnel.

---

[608] Entre acteur politiques prééminents dans le cas de Lyon, constituée en collectivité territoriale à statut particulier avec la loi MAPTAM ; et, dans le cas de la fusion des intercommunalités qui vont constituer la Métropole d'Aix-Marseille-Provence, entre acteurs étatiques, la Mairie de Marseille et sa communauté d'agglomération, et les représentants patronaux locaux, Parnet Christophe, « Le temps comme instrument de dépolitisation ? Réforme territoriale et 'urgence métropolitaine', le cas de Lyon », *in* Marrel Guillaume, Payre Renaud (dir.), *Temporalité(s) politique(s). Le temps de l'action collective*, De Bœck, Louvain-la-Neuve, 2018, p. 135-148 ; Parnet Christophe, « Entrepreneurs de métropole. La mobilisation des représentants patronaux pour la métropole marseillaise (2004-2017) », *Gouvernement et action publique*, 2020/1 (VOL. 9), p. 87-114.

2.1 Une réforme sans réformateur : le Grand Paris à l'agenda sénatorial

Sans vote de la part du conseil syndical de Paris Métropole, le volet Grand Paris de la loi sur les métropoles n'est pas ajourné pour autant. Plusieurs acteurs politiques et administratifs parisiens, tels le préfet de la Région Île-de-France Daniel Canepa[609], le député de Paris Jean-Marie Le Guen (ayant annoncé sa candidature pour les élections municipales de Paris), ou encore le sénateur de Paris Jean-Pierre Caffet[610], réclament une reprise en main du dossier par l'État de façon à régler le cas parisien. Fin janvier 2013, Cécile Duflot, ministre de l'Egalité des territoires et du Logement, déclare à son tour souhaiter que le Grand Paris figure bel et bien au sein du texte qui doit être déposé au printemps.

L'importance des entrepreneurs de réforme[611] dans la genèse des réformes institutionnelles a été soulignée par Philippe Bezes et Patrick Le Lidec. Après l'échec de Paris Métropole, la réforme est privée de ses entrepreneurs : personne ne revendique l'intention du texte de compromis qui est diffusé au mois de mars 2013, bricolé par les services gouvernementaux faute de décision du côté des élus locaux. La reprise en main du dossier au niveau de l'État est toute relative au regard du contenu d'un texte très marqué par les travaux préalables de Paris Métropole, et ce malgré son abstention finale. Les dispositions relatives à l'Île-de-France, bien présentes au sein de la seconde version du projet de loi[612], sont à la fois originales quant à la forme de gouvernance métropolitaine qu'elles instituent par rapport aux autres métropoles et dans la continuité du rejet, majoritairement exprimé au sein du Livre vert du syndicat, de toute intégration métropolitain. Elles sont caractéristiques de l' « autocensure ministérielle liée à la crainte des réactions (*négatives*) des élus »[613], mais ne pourront finalement les éviter. Pour le conseiller technique au logement de Jean-Marc Ayrault de l'époque, ces dispositions sont aussi le fait de l'absence de vision de l'exécutif sur le volet institutionnel du Grand Paris :

> « Paris avait une vision différente et la Région une autre, tout ça avec un État qui n'avait à ce moment là pas tellement de vision. Autant sur les transports y avait

---

609 *AFP*, 20 décembre 2012.

610 « L'échec de Paris Métropole jugé prévisible », *Le Parisien*, 19 décembre 2012.

611 Définis comme des « groupes d'acteurs qui revendiquent l'intention et sont en position de transformer les règles d'une institution en faisant montre de compétences et de ressources pour élaborer des diagnostics ». Ils promeuvent des solutions et constituent « des coalitions favorables à leurs projets », Philippe, Bezes Patrick Le Lidec, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *op. cit.*, p. 58.

612 Avant-projet de loi portant décentralisation et réforme de l'action publique. Principales dispositions. Version de mars 2013.

613 Le Lidec, Patrick, *Les maires dans la République*, op. *cit.*, p. 599.

une stratégie d'orientation, autant sur le plan institutionnel, sur le plan de la gouvernance, le Président n'avait pas de vision, le Premier ministre n'en avait pas tellement et les élus n'arrivaient pas à se mettre d'accord » - Entretien avec un conseiller technique au cabinet du Premier Ministre Jean-Marc Ayrault, le 3 décembre 2019.

Le projet de loi prévoit un achèvement de la carte intercommunale avec la mise en place d'EPCI à fiscalité propre d'au moins 300 000 habitants en petite couronne, et 200 000 en grande couronne, seuils retenus pour définir la « taille critique » des coopérations franciliennes. À l'achèvement de la carte intercommunale s'ajoute une « Métropole de Paris », qualifiée de « petite révolution institutionnelle » dans *Le Monde*[614]. Elle comprend la capitale, l'ensemble des intercommunalités de l'unité urbaine parisienne, et repose sur un statut *ad hoc* assimilable à un syndicat. Pour mettre en œuvre des compétences en matière de logement, d'urgence sociale, ainsi que de développement économique, la Métropole doit bénéficier d'une dotation de fonctionnement et d'un fonds d'investissement. La version du projet de loi déposée en avril 2013 précise que la Métropole est administrée par un conseil métropolitain qui comprend le maire de Paris, les présidents des intercommunalité situées sur son périmètre, et un siège supplémentaire pour les EPCI dont la population excède 300 000 habitants par tranche de 300 000 habitants[615]. Les champs d'intervention dévolus à la Métropole s'inscrivent dans la continuité des travaux de la Conférence métropolitaine puis de Paris Métropole : l'attractivité et la compétitivité économiques, la mise en place de projets « d'intérêt métropolitain », et le logement avec la réalisation d'un Plan local de l'habitat (PLH) à l'échelle métropolitaine, qui doit définir des objectifs de construction et d'ouverture de places d'hébergement à l'échelle de l'aire urbaine. Pour répondre à un exécutif régional réticent à une Métropole compétente dans le logement[616], l'avant-projet de loi prévoit que les objectifs du PLH métropolitain soient compatibles avec ceux d'un nouveau Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH), qui doit permettre à la Région d'avoir elle-aussi son mot à dire sur les objectifs de construction, à son échelle. Ce sont donc deux documents de programmation en matière d'habitat et d'hébergement qui s'enchevêtrent dans le texte gouvernemental, de façon à contenter les exécutifs régional et parisien.

---

[614] Béatrice Jérôme, « Le gouvernement veut créer une Métropole de Paris », *Le Monde*, 4 mars 2013.

[615] Au sein de la version du mois de mars 2013, le conseil métropolitain était plus restreint encore : uniquement le maire de Paris et les présidents des EPCI membres de la structure supra-intercommunale.

[616] La journaliste Béatrice Jérôme qualifie dans *Le Monde* la création d'une Métropole compétente en matière de logement de « victoire de Bertrand Delanoë sur Jean-Paul Huchon », *Le Monde*, 4 mars 2013.

Cet agencement institutionnel « sur-mesure »[617] et complexe ne s'arrête pas là. En plus du conseil métropolitain, et pour ne pas exclure départements et Région de la gouvernance métropolitaine, est prévue la mise en place d'une « conférence métropolitaine » qui intègre le conseil métropolitain plus les présidents du conseil régional, des conseils généraux, et une assemblée des maires, afin de « coordonner les interventions des différents niveaux de collectivité ». Cette disposition est un dérivé des « conférences territoriales » portées par le Gouvernement au sein de son nouvel acte de la Décentralisation. Ailleurs dans l'Hexagone, elles doivent réunir pour chaque région des représentants des différentes institutions locales[618], afin de spécifier leurs compétences pour chaque territoire[619]. Enfin en matière de péréquation, et en réponse aux ténors socialistes de Seine-Saint-Denis, le projet de loi prévoit un « fonds de solidarité pour les départements ». Y contribueraient, du fait de son mode de calcul, uniquement Paris, les Yvelines et les Hauts-de-Seine, tandis que les cinq autres départements franciliens en seraient les bénéficiaires, en premier lieu la Seine-Saint-Denis[620].

Malgré un texte de « compromis à outrance »[621] les oppositions sont légions, à commencer par celle des exécutifs départementaux. Les directeurs généraux de plusieurs départements d'Île-de-France[622] se réunissent quelques jours après le dépôt du projet de loi, et formulent de nombreuses craintes autour des dispositions relatives aux métropoles de droit commun[623], qui doivent récupérer une partie des compétences départementales au 1er janvier 2017. Les directeurs départementaux anticipent leurs « transpositions ultérieure à la Métropole de Paris », tandis que le calendrier d'achèvement de la carte intercommunale en

---

617 Pasquier Romain, « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 23, 2016/3, p. 327-353.

618 Région, départements, communes, intercommunalités, métropoles et des représentants de l'État.

619 Disposition qui, au sein des autres régions, suscite une vive opposition des élus départementaux, alors que la présidence des conférences est réservée aux exécutifs régionaux. Cependant les élus régionaux s'y opposent également, car ils craignent de devoir composer avec les autres acteurs institutionnels en matière de politique de développement économique, « Le grand flou de la loi sur la décentralisation », *Le Monde*, 22 février 2013.

620 Ces précisions sur le fonds de péréquation sont extraites du compte-rendu de la Conférence de direction - qui réunit l'ensemble des directions de service et directions générales adjointes - du Val-de-Marne du 29 mai 2013, à l'occasion de laquelle le DGS départemental présente aux directeurs la réforme des collectivités territoriales, Archives du Val-de-Marne, 3981W23.

621 Le Lidec, Patrick, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris », *art. cit.*, p. 109.

622 Sans les exécutifs départementaux parisien, séquano-dionysien, et, dans une moindre mesure par rapport à notre objet, du Val d'Oise.

623 Le projet de loi renforce le statut de métropole, EPCI à fiscalité propre créé par la loi RCT de 2010, en le rendant obligatoire. Le seuil démographique pour la création de ces intercommunalités renforcées est de 400 000 habitants. La Métropole de Paris ne fait pas partie de ces métropoles de droit commun. S'exprime cependant la crainte d'un alignement progressif du statut métropolitain parisien *ad hoc* sur celui des métropoles de droit commun, qui sont dotées de bien davantage de compétences.

Île-de-France est jugé « irréaliste »[624]. La directrice générale des services exprime son inquiétude quant à la composition du futur conseil métropolitain :

> « Mais surtout, sont exclus de cette instance de gouvernance, les maires de l'unité urbaine, les 7 présidents de Conseil général et les conseillers généraux des 7 départements » - Conférence de direction du Val-de-Marne du 29 mai 2013, Archives du Val-de-Marne, 3981W23.

L'intégration métropolitaine en matière de politiques publiques est pourtant bien plus faible que celle prévue pour les Métropoles d'Aix-Marseille et surtout de Lyon, qui disposent elles-aussi d'un statut spécifique, mais de compétences propres bien plus importantes[625]. Texte fruit de compositions entre les exigences antagonistes des élus locaux et la poursuite de la rationalisation du paysage intercommunal, endossé par le seul Gouvernement faute d'accord au sein de Paris Métropole, l'avant-projet de loi bénéficie néanmoins du soutien de l'AdCF. Certes critique sur les seuils minimaux de constitution des nouvelles intercommunalités, l'association des intercommunalités estime que le schéma de la Métropole de Paris reprend son scénario de la « Marguerite . La forme de la Métropole est également saluée par l'AMF, pourtant critique à l'égard de l'ensemble du texte, accusé d'être « très réducteur sur les libertés communales ». En effet, au-delà des seuls enjeux métropolitains, le projet comprend un volet sur le rôle des régions et un autre relatif aux solidarités territoriales et à la clarification des compétences qui ne satisfait pas l'association[626]. L'ensemble du projet de loi devait initialement constituer un acte III de la décentralisation. Face aux critiques de l'AMF et de nombreux élus sénatoriaux[627], le Gouvernement décide à la veille de la présentation du texte en Conseil des Ministres de ventiler la réforme en trois textes distincts, et de remettre le volet régional et celui de clarification des compétences à plus tard. Le projet de loi présenté au printemps 2013 se concentre finalement exclusivement sur la question métropolitaine et intercommunale.

À la différence des acteurs associatifs nationaux, les associations locales d'élus sont très critiques de la nouvelle Métropole. L'association des Maires d'Île-de-France (AMIF), par la voix de son président et maire de Gagny[628] Michel Teulet, juge le volet francilien « très

---

[624] Compte-rendu de la réunion des DGS départementaux d'Île-de-France, 24 avril 2013, Archives du Val-de-Marne, 3981W23.

[625] La Métropole de Lyon doit notamment exercer les compétences du conseil général du Rhône au sein de son périmètre.

[626] AMF, Avant-projet de loi de décentralisation, observations et propositions de l'AMF, 27 mars 2013.

[627] *La Gazette des communes*, 17 avril 2013.

[628] Commune de Seine-Saint-Denis, qui n'a jamais fait partie d'un EPCI à fiscalité propre, située au sein d'un territoire à l'Est du département très pauvre en coopération intercommunale.

centralisateur »[629]. L'AMIF revendique l'opposition de 74% des maires de la Région au projet[630]. Contrairement à l'AMF, l'AMIF offre en son sein un poids bien plus important aux maires de communes dites isolées, du fait du faible développement intercommunal en Île-de-France, ce qui se ressent dans ses positions.

Enfin, les retours des élus les plus investis dans Paris Métropole sont également défavorables, au grand désarroi de l'équipe technique du syndicat, comme le rapporte son ancienne directrice générale :

> « La ministre fait un projet de loi avec ses services qui est à vrai dire assez proche du Livre vert. C'est un peu verbeux mais ça va dans le bon sens. **Et quel ne fut pas ma surprise à un bureau de voir mes élus qui sautent tant qu'ils peuvent comme des cabris en disant ça ne va pas du tout, et j'ai le mandat de préparer une lettre au Premier ministre pour dire que ça ne va pas du tout.** On comprend pas trop avec l'équipe, j'essaie d'atténuer les choses mais malgré toutes les bonnes volontés de Lebranchu, du Premier ministre, on n'y arrive pas » - Entretien avec l'ancienne directrice générale de Paris Métropole, le 16 septembre 2019.

À la diffusion de l'avant-projet, le président du syndicat depuis décembre 2012 Philippe Laurent adresse un courrier à Jean-Marc Ayrault et y pointe les « inquiétudes » que suscite la Métropole : « l'absence de réaffirmation de la place essentielle de la commune » ; « la non-participation de la Région et des départements » au conseil métropolitain ; le « déficit démocratique, risquant d'éloigner le citoyen métropolitain des centres de décision ». La place des maires dans la future architecture institutionnelle institutionnelle est au cœur de ses demandes :

> « Le fonctionnement des intercommunalités avec des seuils élevés ne pourra être efficient que s'il repose sur une logique polycentrique de coopérative de villes ; au sein de laquelle chaque commune conserve son identité et la proximité avec ses citoyens » - Lettre de Philippe Laurent à Jean-Marc Ayrault, le 5 mars 2013, Archives des Hauts-de-Seine, W2877W48.

---

[629] *Le courrier des maires*, 10 avril 2013.

[630] 10ème baromètre AMIF/*JDD* sur les préoccupations des élus d'Île-de-France, 8 avril 2013.

Figure n°19 : Comparatif des différentes métropoles prévues par le projet de loi MAPTAM

	Métropoles de droit commun	**Métropole de Lyon**	**Métropole d'Aix-Marseille**	**Métropole de Paris**
Statut	EPCI à fiscalité propre	Collectivité à statut particulier	Métropole à statut particulier (EPCI à fiscalité propre)	Statut *ad hoc* assimilable à un syndicat
Principales compétences	Compétences classiques des communautés urbaines (Développement économique, aménagement de l'espace intercommunal, politique locale de l'habitat, certaines dispositions en matière de politique de la ville et de gestion des services d'intérêt collectif). S'y ajoutent sous plusieurs conditions des compétences départementales en matière d'action sociale	Reprend les compétences du Conseil général du Rhône sur le périmètre métropolitain, auxquelles s'ajoutent les compétences issues de l'ancienne communauté urbaine de Lyon	Aménagement de l'espace métropolitain, politique locale de l'habitat, développement et aménagement économique, social et culturel	Définition et mise en œuvre d'actions d'intérêt métropolitain. Élaboration d'un Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement compatible avec les orientations du conseil régional d'Île-de-France. Possibilité de recevoir des compétences déléguées par l'État dans le domaine du logement. Gestion d'un fonds d'investissement métropolitain Ne récupère aucune compétence départementale.
Instance politique	Un conseil métropolitain composé d'élus également municipaux dont le nombre varie selon le poids démographique des communes. Ils sont élus à partir de 2014 à l'occasion des élections municipales par fléchage.	À partir de 2020, le conseil de la métropole est élu au suffrage universel direct dans le cadre de 14 circonscriptions électorales.	Même chose que pour les métropoles de droit commun concernant le conseil métropolitain. La Métropole d'Aix-Marseille-Provence a cependant pour spécificité d'être subdivisée en « territoires », eux-mêmes dotés d'un conseil composé de déléguées des communes.	Un conseil métropolitain composé du Maire de Paris et des présidents d'EPCI de la zone dense parisienne membres de la Métropole. Les membres dont la population excède 300 000 habitants disposent d'un siège supplémentaire par tranche de 300 000 habitants. Est institué un échelon supérieur intitulé « conférence métropolitaine » qui regroupe des membres du conseil de la Métropole et les présidents des conseils régional et généraux d'Île-de-France.

Pas question pour le syndicat d'endosser la responsabilité de la structuration métropolitaine proposée par le Gouvernement. La réforme de la Métropole de Paris

s'apparente à une réforme sans portage politique, une réforme sans réformateur : le syndicat et ses membres ne la soutiennent pas ; la « Métropole de Paris » est très en-deçà des autres métropoles de droit commun et à statut particulier. Si l'œuvre réformatrice n'est « pas souvent en situation de s'affranchir totalement de l'ordre institutionnel »[631] au sein duquel elle s'insère, la conciliation est ici telle que l'ordre institutionnel s'impose d'abord sur le contenu de la réforme.

2.2 Le rejet de la Métropole par le Sénat. Entre sous-politisation partisane et surpolitisation institutionnelle

Depuis les élections sénatoriales du 25 septembre 2011, la gauche est majoritaire au Sénat. Avec 128 sièges, le parti socialiste ne dispose cependant pas d'une majorité absolue et doit composer avec le groupe écologiste qui rassemble une dizaine de sièges, le groupe de centre-gauche rassemblement démocratique et social européen (RDSE), et le groupe communiste, républicain et citoyen (CRC) qui comptent chacun une vingtaine de sénateurs. À eux quatre, les groupes de gauche disposent de 177 sièges sur les 348 que comprend la Haute chambre. Durant la période 2011-2014, 15,23% des sénateurs, soit 53 sur 348, sont franciliens. Obtenir une majorité s'annonce délicat pour le Gouvernement, d'autant plus que plusieurs sénateurs socialistes ont exprimé des réserves sur les dispositions relatives au Grand Paris en commission des lois. S'amorce ensuite en séance publique une dynamique de sous-politisation partisane en ce que l'on assiste à une « réduction des affrontements idéologiques et partisans »[632], caractérisée par une solidarité toute relative des élus socialistes vis-à-vis d'un texte dont le Gouvernement n'endosse pas l'entière responsabilité. Cette sous-politisation partisane se combine à une dynamique de surpolitisation en ce que les prises de position durant les débats « dépassent le sujet en cause », et vont aller bien au-delà du seul enjeu métropolitain. Ce sont ainsi des clivages d'une autre nature que partisans qui s'expriment en séance publique tandis que le projet de loi ne reçoit au mieux qu'un soutien critique (2.3.1). Durant les débats, le Sénat apparait comme une arène de lutte politique davantage institutionnelle que partisane (2.3.2), situation que le registre dépolitisé de défense du texte qu'emploie la Ministre Lebranchu tend à conforter (2.3.3).

2.2.1 Des clivages transpartisans : les défenseurs de l'autonomie du local contre les partisans d'une étape en faveur de la coopération en Île-de-France

---

[631] Bezes Philippe, Le Lidec Patrick, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *op. cit.*, p. 58.

[632] Lascoumes Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation », *art. cit.*

À la veille de l'examen du texte, la présidente du groupe UMP au conseil régional Valérie Pécresse envoie un courrier à tous les élus de droite, du centre et sans étiquette d'Île-de-France pour leur faire part de son opposition aux dispositions relatives à la Métropole, qu'elle présente comme une menace pour les maires et pour l'exercice des compétences régionales[633]. Si l'opposition au projet est partagée au sein des rangs de la droite, les orientations portées en lieu et place des dispositions du projet de loi sont diverses. La posture régionaliste de Valérie Pécresse est relayée dans les rangs du groupe UMP par le conseiller régional Roger Karoutchi. D'autres élus de droite, emmenés par Philippe Dallier, déposent un amendement en faveur de la fusion des départements de petite couronne et pour la création d'un « Grand Paris » doté des compétences d'un conseil général[634]. L'amendement est soutenu par certains élus de la grande couronne, car il restreindrait la réforme à la seule petite couronne, et épargnerait ainsi la seconde ceinture.

À gauche, l'opposition communiste est emmenée par Christian Favier. Il dénonce ce texte comme un prélude à la « fusion des communes et des départements », susceptible d'instiguer de « véritables monstres technocratiques »[635]. Enfin, la gauche socialiste, est critique lors de la présentation du texte en séance publique. Le président de la commission des lois Jean-Pierre Sueur le qualifie d'« embrouillamini » qui va générer « des complications à n'en plus finir ». Le rapporteur René Vandierendonck introduit le projet de loi sans grand enthousiasme :

> « L'avantage, c'est que tous ceux qui étaient là en 2009 sont encore là aujourd'hui ! Ça aide quand on est un jeune sénateur balloté dans un Paris-Roubaix de la décentralisation, qui recèle des secteurs pavés en pagaille (..) dès lors, balisons le terrain, en repérant quelques uns des secteurs pavés. La liste que je m'apprête à vous donner n'est pas exhaustive. Mais nous aurons toute la discussion pour les évoquer, Mesdames les ministres m'ayant affirmé d'entrée de jeu, je leur en donne acte, que le texte proposé par le Gouvernement était parfaitement amendable par le Sénat. Vous n'allez pas être déçus, mes chers collègues ! » - Séant, séance publique du 30 mai 2013.

Dans leur opposition à l'achèvement de la carte intercommunale et à la création d'un établissement public métropolitain, les élus de droite et les communistes se positionnent par

---

[633] *AFP*, 23 mai 2013.

[634] Amendement n° 63 rectifié, déposé le 29 mai 2013.

[635] Sénat, séance publique du 30 mai 2013.

rapport à un clivage, non pas droite *versus* gauche, mais autonomie du local *versus* contrainte de l'État central :

> « Aujourd'hui, on va dire à ces communes, qui ont négocié des mois, voire des années, pour parvenir à un accord qu'elles vont devoir renégocier, fusionner avec d'autres, trouver des solutions pour atteindre le seuil fixé dans le projet de loi (…) forcer les communes, sous la contrainte, à se regrouper de façon différente à leur regroupement antérieur, c'est une véritable aberration politique ! Comment voulez-vous que les maires, quelle que soit leur couleur politique, acceptent cela ? » - Roger Karoutchi, sénateur UMP, Séance publique du 3 juin 2013.

Le seuil minimal de constitution des intercommunalités cristallise les oppositions, car il engendrerait de nouvelles fusions. Les élus ne se disent ainsi pas ouvertement contre l'intercommunalité, mais contre son imposition et la vision « technocratique et juridique » qui émanerait du projet de loi[636]. La critique du technocratisme qui régirait les ambitions réformatrices du Gouvernement est bien connue. En ce que le technocrate est la « figure inversée de l'homme politique »[637], les sénateurs défendent la légitimité démocratique qui est la leur, émanant des élus locaux qu'ils sont également en grande partie, et à travers elle la légitimité supérieure des coopérations dont les élus sont à l'initiative :

> « Certaines collectivités, sans aller jusqu'à constituer une intercommunalité, ont aussi développé des coopérations étendues (M. Claude Dilain, rapporteur pour avis, opine.) Il ne faut pas balayer ce travail pour achever à marche forcée la carte intercommunale » - Christian Favier, PCF, Séance publique du 3 juin 2013
> ;
> « Cela réduira fortement les pouvoirs du maire et, par conséquent, sa capacité à gérer sa commune. Les maires et les conseillers municipaux sont pourtant les seuls élus légitimes dans ce dispositif » - Hervé Marseille, sénateur UC, maire de Meudon et vice-président de Grand Paris Seine Ouest, Séance publique du 30 mai 2013.

---

[636] Propos de Vincent Capo-Canellas, sénateur Union Centriste (UC) de Seine-Saint-Denis et Maire du Bourget, Séance publique du vendredi 31 mai 2013. Ce registre argumentatif fait écho à celui étudié par Rémy le Saout sur l'examen du projet de loi d'administration de la République (ATR). Pour le politiste « la seule stratégie possible » des sénateurs « lorsqu'il est question de réformer l'intercommunalité » consiste à « tenter de définir les élus locaux comme les seuls agents pouvant légitimement engager des actions de coopération », contre toute imposition par l'État, Le Saout Rémy, « L'intercommunalité comme enjeu politique. L'examen de la loi ATR au Parlement », *in* Le Saout Rémy (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, PUR, Rennes, 1997, p. 85-106.

[637] Dubois Vincent, Dulong Delphine, « Introduction » *in* Dubois Vincent, Dulong Delphine (dir.), *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformation de l'action publique*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 1999, p. 5-9.

Dans les interventions de certains sénateurs franciliens, le clivage État *versus* local fait écho à un autre, celui de Paris *versus* banlieue, où hégémonisme parisien et décisions étatiques sont assimilés l'un à l'autre[638] :

> « Pour une commune comme la mienne, qui jouxte un grand voisin un peu encombrant, Paris, comment voulez-vous envisager sereinement une intercommunalité (…) Nous ne sommes pas au milieu d'un département, mais tout contre Paris, qui nous impose ses décisions » - Catherine Procaccia, sénatrice UMP du Val-de-Marne et conseillère générale du canton Vincennes-Ouest, séance publique du 3 juin 2013.

Avec l'activation d'un clivage État *versus* local, les élus franciliens revendiquent leur capacité et légitimité à impulser du changement, leur connaissance des réalités locales, et l'absence de considération gouvernementale à leur égard. Ce sont d'abord des élus franciliens qui contestent le texte, mais ils sont soutenus par plusieurs sénateurs hors Île-de-France, qui investissent ce même clivage :

> « Je ne suis pas un spécialiste de Paris, mais j'écoute les uns et les autres. Ceux qui s'intéressent à la vie de nos territoires et qui prennent l'exemple parisien ont le sentiment, avec l'émergence des métropoles et leur articulation avec les autres territoires, que prévaut une logique d'absorption un peu hypertrophiée » - Jean Pierre Raffarin, vice-président du Sénat, sénateur UMP de la Vienne, séance publique du 3 juin 2013
> ;
> « *Q*uand j'entends les arguments échangés, je me dis que nous sommes traités de la même façon, que nous soyons puissants ou misérables ! » - Nathalie Goulet, sénatrice UC de l'Orne, séance publique du 3 juin 2013
> *;*
> « Vu de Sirius, à 1 000 kilomètres de là, je me garderai bien de porter un jugement sur le fait urbain parisien. Je suis cependant interpellé par la question du périmètre » - Louis Nègre, Sénateur UMP des Alpes Maritimes, séance publique du 3 juin 2013.

Des alliances inattendues se nouent : Catherine Procaccia, conseillère générale UMP du Val-de-Marne loue les propos de son opposant dans le département Christian Favier. Comme l'avait relevé Jacques Lagroye, on identifie bien les « deux horizons »[639] de l'activité politique des parlementaires, à la fois national et local. Le second prend ici le pas sur le premier, en dépit des sociologies bien différentes des territoires administrés par les sénateurs cumulards et de la diversité de leurs étiquettes politiques.

---

[638] Le constat de Philippe Estèbe et Patrick Le Galès selon lequel Paris est une « ville d' État (…) gouvernée par l'État » y trouve alors sa mise en forme politique, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique*, 2003/3 (n°107), p. 345-356.

[639] Lagroye Jacques « De l'objet local à l'horizon local des pratiques », *in* Mabileau Albert (dir.), *A la recherche du local*, L'Harmattan, Paris, 1993, p. 166-182.

La sous-politisation partisane s'illustre dans cette alliance de circonstance PCF-centre-droite contre le texte gouvernemental. Une même sous-politisation partisane s'observe en miroir, dans certaines critiques formulées contre les élus locaux réticents à la réforme institutionnelle. Ainsi Jacqueline Gourault, présidente Union du centre de la Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, se place du côté du Gouvernement lorsqu'elle pointe le conservatisme des élus franciliens et critique leurs tentatives d'ajourner la réforme :

> « Mes chers collègues, vous ne vivez pas sur une île (…) Il est impossible de répéter sans arrêt que Paris et la région parisienne sont à part. Pour cette ville, qui est notre capitale à tous, il faut saisir le problème à bras-le-corps. Nous devons être dynamiques (…) Ce serait une erreur de maintenir en l'état la situation de Paris et de la région parisienne » - Jacqueline Gourault, Sénatrice UC du Loir-et-Cher, séance publique du 3 juin 2013.

Aux sénateurs porteurs d'un clivage État *versus* local dans leurs interventions s'opposent des élus qui appréhendent les dispositions relatives à l'Île-de-France à travers un clivage immobilisme *versus* nécessité du changement. On retrouve ce positionnement chez certains sénateurs socialistes, dans leur timide défense du texte, notamment dans les interventions de l'ancien maire de Clichy-sous-Bois Claude Dilain, ou de Pierre-Yves Collombat, sénateur socialiste et conseiller général du Var. Mais plutôt que de défendre ouvertement le texte gouvernemental contre l'expression des conservatismes locaux, ce dernier propose la fusion des départements de petite couronne :

> « Quel paradoxe ! L'endroit où se justifie le plus la création d'une métropole serait justement celui où il ne faudrait pas la faire. C'est là où elle devrait être la plus intégrée (…) Je ne suis pas particulièrement enthousiasmé par les propositions de ce texte. Pour ma part, je pense que, sur la partie urbaine la plus dense, les intuitions de Philippe Dallier sont les bonnes » - Pierre-Yves Collombat, Sénateur PS du Var, séance publique du 3 juin 2013.

L'absence de répertoire partisan dans les débats ne signifie pas l'absence de conflictualité politique. Celle-ci fait écho et prolonge les luttes d'institutions locales et les rapports conflictuels entre acteurs politiques locaux et étatiques qui structurent le cheminement de la réforme du Grand Paris depuis sa mise à l'agenda. La sous-politisation partisane n'est ainsi pas une sous-politisation des débats. Il n'y a pas ici de « mise de côté temporaire » des « conflits de normes et de valeurs »[640]. Ils sont au contraire exacerbés par certains discours qui en appellent, nous le verrons, à la suppression de telle ou telle institution, ou qui vilipendent un projet de loi dont les enjeux, loin d'être minimisés, sont au contraire maximisés et assimilés à des questions d'ordre général relatives aux rapports entre État et collectivités

[640] Lascoumes Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation », *art. cit.*, p. 461.

locales. Le pendant de cette sous-politisation de nature partisane est ainsi une surpolitisation institutionnelle.

2.2.2 Le Sénat comme arène des luttes d'institutions politiques locales

Dans son travail sur la législation relative à l'intercommunalité, Rémy Le Saout soulignait que la réforme était le fruit de jeux de négociations constants entre le Gouvernement et des agents locaux qui ont intérêt à conserver les formes institutionnelles existants, et d'autres qui « cherchent à faire de ces recompositions territoriales une arme politique pour renforcer leur position »[641]. Dans le cas de la loi relative à l'affirmation des métropoles, les sénateurs se mobilisent surtout pour conserver ou renforcer les positions qu'offre l'ordre institutionnel établi. Du fait de la multipositionnalité des sénateurs à travers le cumul de mandats local et national, cet enjeu de conservation ou de renforcement des positions locales infère sur les prises de position au point de faire du Sénat une arène non pas des luttes partisanes nationales mais des luttes institutionnelles locales.

La possibilité d'un soutien affirmé des sénateurs socialistes aux dispositions gouvernementales relatives à l'Île-de-France se heurte à leurs intérêts locaux. De nombreuses réserves sont formulées par les élus socialistes dans les débats, selon la position qu'ils occupent dans le champ politique local francilien. Le sénateur et président du conseil général de Seine-et-Marne Vincent Eblé, tout en se disant favorable à la Métropole, déplore l'absence des départements et de la Région au sein du conseil métropolitain, et un périmètre qui exclut « les quatre cinquièmes du territoire de la grande couronne et les deux tiers de ses habitants »[642]. Il exprime la crainte d'une marginalisation de la Seine-et-Marne, mais aussi en creux le risque d'une remise en cause du « périmètre bureaucratique » du département par une nouvelle structure susceptible d'être une « institution concurrente » sur une partie de son territoire, *a fortiori* celle qui est la plus proche du centre économique et politique de la

---

[641] Le Saout Rémy, *Intercommunalité, démocratie et pouvoir politique. Pour une analyse sociologique des enjeux contenus dans les dynamiques intercommunales*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université de Nantes en 1996, p. 102.

[642] Sénat, séance publique du 30 mai 2013.

région[643]. Philippe Kaltenbach, sénateur socialiste et maire de Clamart, est quant à lui opposé à un seuil minimal des intercommunalités de petite couronne à 300 000 habitants. Et pour cause, le maire de Clamart est également vice-président de la communauté d'agglomération Sud-de-Seine, qui comprend quatre communes ancrées à gauche, et n'atteint pas ce poids démographique. Il s'agit alors pour Philippe Kaltenbach de défendre son intercommunalité affinitaire, contre des fusions d'EPCI qui risqueraient de mettre la gauche socialiste en minorité. L'intérêt partisan local vient ici s'opposer au texte présenté par le Gouvernement socialiste.

Les sénateurs proposent par ailleurs des alternatives au schéma proposé par le Gouvernement, principalement dirigées contre les départements. Dans la foulée de l'amendement Dallier, Roger Karoutchi estime qu'il serait « logique » de fusionner les départements en ne touchant pas aux communes. Philippe Kaltenbach affirme également une préférence pour une Métropole se substituant aux départements plutôt qu'aux communes et intercommunalités, afin de préserver les intercommunalités « de proximité ». Le rapporteur lui-même exprime une préférence personnelle en faveur de l'amendement Dallier et souligne les dissensions internes à son parti politique sur la question :

> « Je n'ai jamais fait mystère d'une nette préférence, à titre personnel, pour l'orientation donnée, depuis longtemps d'ailleurs, par M. Dallier. Reste que dès que l'on veut passer à l'acte et organiser les conditions d'une fusion des départements, les choses deviennent plus compliquées, y compris au sein de nos formations politiques » - René Vandierendock, rapporteur du projet de loi, séance publique du 3 juin 2013.

Se rejoue ainsi au Sénat les débats passés à Paris Métropole ou à la suite du discours de Roissy de 2007 : se font face des projections, des scénarios antagonistes, guidés par les attaches institutionnelles respectives des sénateurs. Même chez ceux qui ne s'opposent pas aux dispositions du projet de loi relatives à l'Île-de-France, l'on convient que la solution actuelle, si elle venait à être votée, ne pourrait être qu'une étape. Pourtant écartée successivement par le Livre vert de Paris Métropole puis par le Gouvernement, la Métropole dite « intégrée », à travers par exemple la fusion des départements afin de préserver d'autres échelons, occupe alors une place importante dans les débats et engrange des soutiens opportunistes.

---

[643] Le risque « d'effets de frontière » que pointe Vincent Eblé pour son département avec l'arrivée de la Métropole est aussi un risque d'affadissement de l'autorité départementale sur une partie de son territoire. C'est d'ailleurs pour cette raison, comme le montre Marie-Ange Grégory, que les élus des conseils généraux se sont depuis les débuts de l'intercommunalité opposés à une carte intercommunale qui ne coïncide pas avec la carte départementale, et ont même porté en milieu rural des intercommunalités qui « respectent les limites cantonales », Grégory Marie-Ange, « Travail politique et production du territoire. L'exemple des conseilleurs généraux », communication au 11ème congrès AFSP, Strasbourg, 31 août-2 septembre 2011. À propos des corrélations entre périmètres cantonal et intercommunal, voir aussi Bailly Guillaume, « Cantons et établissements publics de coopération intercommunale : de l'analyse spatiale aux jeux d'acteurs », *in* Le Bihan Jean, Lagadec Yann *et al*. (dir.), *Le canton. Un territoire du quotidien?*, PUR, Rennes, 2009, p. 297-307.

2.2.3 La défense du projet de loi par la Ministre : entre légitimation par le local et sous-politisation partisane

Face à l'expression d'un clivage État *versus* local, la ministre Lebranchu revendique la portée décentralisatrice du projet de loi, qu'elle inscrit dans la filiation des différentes réformes territoriales depuis 1982, guidé par un souci de rationalisation de l'action publique locale :

> « L'objectif prioritaire de ce texte (…) c'est de renforcer les libertés locales et de les mobiliser au service de notre redressement. Et notre engagement comme nos échanges ne doivent pas faire l'objet de fausses interprétations (…) Il ne s'agit pas cette fois de transférer de nouveaux équipements, de nouveaux personnels, toujours plus nombreux, mais bel et bien de respecter ensemble, de redéfinir et de simplifier l'intervention publique, en allant dans le sens de la lisibilité, de l'efficacité et de l'efficience » - Marylise Lebranchu, Ministre de la Décentralisation, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, séance publique du 30 mai 2013.

Plusieurs mots d'ordre ressortent de son discours de présentation du projet de loi : renforcer la libre administration des collectivités ; ne pas permettre la mise sous tutelle d'une collectivité par une autre ; le principe de subsidiarité et le développement de l'expérimentation. La ministre mobilise également un registre de sous-politisation partisane, en revendiquant la neutralité partisane d'un projet qui serait dans la continuité de la loi Raffarin de 2003 quant à « l'ambition de rationalisation ».

Dans le cas plus spécifiquement francilien, la Ministre tente de désamorcer les procès en technocratisme en revendiquant le rôle joué par Paris Métropole dans le choix des orientations finalement retenues :

> « Paris Métropole a beaucoup travaillé. Même si nous regrettons qu'un accord unanime n'ait pu être présenté au Premier ministre au mois de décembre dernier (…) Pour les membres de syndicat, le Grand Paris Métropole est un objectif, même si, à l'heure où je vous parle, ils ne se sont pas mis d'accord sur le territoire qu'englobera cette nouvelle structure (…) Ils ont tenu à souligner le caractère polycentrique du Grand Paris Métropole. (…) Ils ont tous évoqué la nécessité de mener à leur terme les projets d'intercommunalité. Nous sommes tous d'accord sur ce point, même si le nombre de communes concernées fait encore débat » - Marylise Lebranchu, Ministre de la Décentralisation, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, séance publique du 3 juin 2013.

Tout en rejetant la responsabilité de l'absence de solution unanime sur le syndicat, la ministre rappelle la carte blanche qui lui avait été laissée et souligne des points d'accord tout en minimisant ceux de dissensus - la question du logement est par exemple absente de son

propos. Marylise Lebranchu tente également de parer les critiques en répondant qu'elles ne la visent ni elle, ni le Gouvernement, mais les élus syndicaux et leur travail :

> « Il est en effet difficile d'entendre dire que ces élus, qui ont tant travaillé dans Paris Métropole, n'ont rien fait de correct. Je pense qu'ils ont fait avancer l'idée. Il faut donc leur rendre hommage, quelle que soit leur tendance politique, et les encourager en faisant au moins un pas en première lecture » - Marylise Lebranchu, Ministre de la Décentralisation, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État, séance publique du 3 juin 2013.

Il s'agit alors pour la ministre, non seulement d'enrayer les « procès en autoritarisme » en mettant en avant le poids de la concertation avec les élus locaux[644], mais aussi de clamer que la responsabilité du Gouvernement n'est pas en jeu sur le volet des dispositions relatives à la Métropole. Le moment de « publicité » d'une décision est généralement une « phase d'appropriation-personnification de la décision par un leader politique »[645] : Marylise Lebranchu n'endosse pas ici la responsabilité de la décision, et tente de la faire « vivre symboliquement » sur le compte d'un autre acteur collectif qu'est Paris Métropole. Cela n'empêche pas les critiques de se renouveler, y compris celles qui émanent de membres du bureau du syndicat comme Christian Favier ou Philippe Dallier. Cette non-appropriation de la décision par la Ministre contribue au contraire à alimenter la dynamique de sous-politisation partisane et à désolidariser les sénateurs socialistes de la décision.

Au terme des débats, trois amendements de suppression mus par des motivations différentes - un soutenu par Roger Karoutchi, un par Philippe Dallier, un autre par Christian Favier et les communistes -, sont déposés contre l'article 10 relatif à l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France[646]. Les socialistes, malgré les réserves émises en séance, votent contre l'amendement de suppression à l'unanimité moins une abstention. De même, le groupe écologiste s'oppose à la suppression de l'article[647] ainsi que le groupe RDSE moins un

---

[644] Comme dans le cas de la production de la loi ATR étudié par Rémy Le Saout, *Intercommunalité, démocratie et pouvoir politique*, *op. cit.*, p. 127.

[645] Bezes Philippe, *L'action publique volontariste. Analyse d'une politique de délocalisation*, L'Harmattan, Paris, 1994, p. 238.

[646] Sénat, séance publique du 3 juin 2013.

[647] Si les écologistes votent contre la suppression de l'article relatif à l'achèvement de la carte intercommunal, *Le Monde* rapporte que leur groupe n'a pas, à l'issue du vote, « regretté la Métropole de Paris telle que prévue ». Mounir Satouri, président des élus EELV au conseil régional, a par ailleurs mis en cause dans la presse la « faiblesse de la proposition du Gouvernement, tant au niveau démocratique qu'au niveau de la nécessaire simplification », « Suppression de la métropole de Paris : l'UMP de la région salue le vote du Sénat », *Le Monde*, 4 juin 2013.

sénateur. Mais l'unanimité de l'UMP et du groupe communiste permettent de rejeter l'article à 162 pour et 157 contre[648].

Les socialistes régionalistes et départementalistes n'auront finalement pas à voter sur la Métropole, son périmètre et sa gouvernance. Avec la suppression de l'article 10, les articles relatifs à la Métropole sont rendus caduques, car elle devait être gouvernée par un conseil métropolitain composé de Paris et des EPCI de la zone dense. La constitution de ces derniers étant rejetée, l'article relatif à la Métropole n'est pas mis au vote.

Conclusion transitoire : Le retour d'une solution inattendue ? la Métropole « intégrée » de nouveau dans « l'éventail des possibles »

Point de Métropole parisienne à l'issue de la première lecture au Sénat, et c'est une nouvelle exception. Les dispositions générales relatives aux métropoles de droit commun ont été votées, de même que celles des deux autres métropoles à statut particulier que sont Lyon et Aix-Marseille-Provence. Si celle de Lyon n'avait pas suscité d'importantes oppositions politiques[649], la fusion soutenue par le maire de Marseille des intercommunalités devant permettre la constitution de la métropole provençale suscitait encore, à la veille des débats au Sénat, de vives critiques de la part des élus locaux[650]. Cette dernière sera pourtant adoptée, suite au vote d'un amendement de compromis porté par Jean-Claude Gaudin et destiné à représenter chaque commune au sein du futur conseil de la métropole provençale[651].

Dans le cas des débats sur le Grand Paris, nous pouvons prolonger les deux hypothèses de Pierre Lascoumes selon lesquelles « la politisation parlementaire combine sur une même question des dynamiques des surpolitisation et d'autres de sous-politisation »[652]. Au sein des deux débats parlementaires qu'il étudie, Pierre Lascoumes identifie certaines séquences marquées par davantage de surpolitisation que de sous-politisation et inversement, sans pour autant que surpolitisation ou sous-politisation soient totalement absentes de chacune des séquences. Au sein de notre cas, durant la première lecture du projet de loi, un certain

---

648 Sénat, scrutin n°249, séance du 3 juin 2013.

649 Parnet Christophe, « La métropole, une affaire d'élus », *art. cit.*

650 Olive Maurice, « Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains », *Espaces et sociétés*, 2015/1-2 (n° 160-161), p. 135-151.

651 « Feu vert du Sénat à la métropole controversée Aix-Marseille-Provence », *Le Point*, 5 juin 2013.

652 Lascoumes Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation », *art. cit.*, p. 460.

registre de sous-politisation s'articule pleinement avec un certain registre de surpolitisation. Plus encore, la sous-politisation partisane rend possible une surpolitisation d'une nature davantage institutionnelle. Pour reprendre l'expression « d'horizon » de Jacques Lagroye,[653] on observe une sous-politisation de l'horizon partisan des sénateurs, et une surpolitisation de leur horizon local.

L'articulation entre sous-politisation partisane et surpolitisation institutionnelle contribue au rejet d'un volet majeur du projet de loi gouvernemental, et ce en dépit de l'ambition de conciliation des différents intérêts locaux qui a guidé sa rédaction. Les compromis parlementaires peuvent être, comme le montre Pierre Lascoumes, le fruit de combinaisons de dynamiques de surpolitisation et de sous-politisation ; les rejets également, bien que celui-ci ne soit que temporaire, au terme d'une première lecture menée par une seule chambre. *In fine* les évènements de Paris Métropole se rejouent au Sénat : la recherche d'un compromis élargi aboutit à une nouvelle absence de décision. Les articles relatifs à l'Île-de-France sont supprimés, sans pour qu'aucun scénario alternatif ne soit voté.

Est-ce à dire qu'il ne s'est rien passé durant cette séquence sénatoriale ? S'est au contraire dégagée, en particulier lors des débats en séance publique, une place importante et inattendue pour la version métropolitaine intégrée, qui avait pourtant été rapidement mise de côté par la majorité des ténors de Paris Métropole. Les insatisfactions exprimées jusque dans les rang socialistes vis-à-vis de « l'étape » que devait représenter la version allégée de la Métropole ont redonné à l'intégration métropolitaine renforcée une qualité de scénario discutable et envisageable. Au sein des rangs socialistes mais aussi de droite plusieurs voix se sont exprimées, non sans opportunisme, en faveur d'un tel modèle. C'est finalement la seule « figure de gouvernance » issue des travaux de Paris Métropole qui a, lors des débats sénatoriaux et pour des raisons diverses, engrangé des soutiens au sein des deux grandes familles politiques. Le texte proposé au Sénat était inspiré des scénarios « polycentriques » et « concertés » de Paris Métropole ; le scénario intégré est ainsi le seul qui n'a pas été rejeté par le vote. Il réintègre alors « l'éventail des possibles »[654], après en avoir été évacué par Paris Métropole.

---

[653] Lagroye Jacques « De l'objet local à l'horizon local des pratiques », *op. cit.*

[654] Barthe Yannick, *Le pouvoir d'indécision*, *op. cit.*, p. 213.

Section 3. Un nouveau Grand Paris ? Le renouvellement (temporaire) des acteurs impliqués dans la prise de décision et le vote d'une Métropole « intégrée »

La suite du parcours parlementaire du projet de loi MAPTAM, et en particulier de son volet Grand Paris, a déjà été commentée à travers le caractère « extraordinaire » de son issue[655]. Après le vote de suppression du Sénat, c'est finalement une métropole « très intégrée »[656], « puissante »[657], qui est votée à l'Assemblée nationale. À la dynamique de sous-politisation partisane qu'avait connue l'étude de la première version du texte au Sénat succède une dynamique de surpolitisation partisane amorcée en amont du passage du projet de loi à l'Assemblée : la majorité socialiste vote un texte remanié qui prend ses distances vis-à-vis des quelques préconisations de Paris Métropole à la suite suite d'un accord survenu entre quelques grands élus socialistes franciliens, chapeauté par un groupe de députés jusqu'ici extérieur à la configuration décisionnelle. C'est donc à partir d'un compromis interne au Parti socialiste que vont être réécrites les dispositions relatives à une institution désormais appelée « Métropole du Grand Paris ».

Après avoir étudié la tentative, au sein Paris Métropole, des acteurs politiques locaux d'élaborer une réforme susceptible d'impacter leurs positions et celles de leurs institutions d'origine, nous interrogerons ici une séquence où l'élaboration de la réforme territoriale se fait sans la participation et l'assentiment des acteurs concernés par son application. Peut-on alors décider sans les agents qui constituent un pôle jusqu'ici incontournable de la configuration de la réforme ?

Cette décision inattendue est le fruit à la fois du rejet des autres scénarios au Sénat et du renouvellement des acteurs impliqués dans l'élaboration de la réforme du Grand Paris (3.1). La formalisation de la décision demeure cependant encore incertaine (3.2). L'introduction d'une période dite de « préfiguration », afin de solder ces incertitudes, laisse entrevoir la possibilité d'amendements et de réajustements et un retour prochain des grands élus franciliens (temporairement) marginalisés (3.3).

---

655 Subra Philippe, « Métropole de Paris : les aventures extraordinaires d'un projet de loi », *Hérodote*, 2014/3 (n° 154), p. 158-176.

656 Le Lidec Patrick, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris », *art. cit.*

657 Desjardins Xavier, « Ce Grand Paris qui advient. Leçons pour la planification métropolitaine », *L'Information géographique*, vol. 80, 2016/4 , p. 106.

3.1 Un renouvellement des acteurs du Grand Paris pour une « nouvelle » Métropole

La science politique française comme américaine a pointé le « rôle limité des partis politiques » dans l'orientation des réformes[658]. En matière de réformes territoriales plus particulièrement, la situation d'interdépendance « forcée » entre associations d'élus locaux qui revendiquent leur apartisanisme et acteurs étatiques oblige chaque partie à se comporter en partenaire de l'autre[659], et tend à réduire le poids de la variable partisane. Mais l'impossible compromis entre élus franciliens et le rejet par le Sénat d'un schéma à la fois « concerté » et « polycentrique » ouvre une fenêtre pour une entreprise réformatrice davantage marquée d'un point de vue partisan (3.1.1). La recherche du consensus transpartisan est reléguée au second plan, et Paris Métropole avec elle. Le périmètre des acteurs impliqués dans la réforme se réduit désormais à une famille politique, et de nouveaux acteurs jusque-là à distance du processus décisionnel endossent un rôle décisif au détriment des grands notables franciliens (3.1.2).

3.1.1 Le Grand Paris (d'une partie) du Parti socialiste

Aux lendemains de la suppression de la Métropole au Sénat, le Maire de Paris Bertrand Delanoë se prononce pour un retour de la mouture initiale à l'Assemblée nationale[660], et la ministre déléguée à la Décentralisation Anne-Marie Escoffier rappelle à l'occasion du Forum pour la gestion des Villes l'objectif gouvernemental d'achever de la carte intercommunale en Île-de-France[661]. Face au Maire de Paris, Roger Karoutchi, demande une loi à part pour l'Île-de-France, qui ne crée aucune « strate supplémentaire »[662]. À droite et au centre, le vote du Sénat est saisi comme une opportunité de réaffirmer le rôle de la Région. Valérie Pécresse déclare ainsi que la « Région devient la Métropole »[663].

---

[658] Hassenteufel Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, *op. cit.*, p. 177.

[659] Le Lidec Patrick, *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, *op. cit.*, p. 598.

[660] *AFP*, 10 juin 2013.

[661] *AFP*, 11 juin 2013.

[662] *AFP*, 12 juin 2013.

[663] *AFP*, 18 juin 2013.

Les acteurs politiques ne sont pas les seuls à se (re)positionner : le journal économique *La Tribune* relaie « l'agacement » des grands patrons suite à la suppression du volet Grand Paris par le Sénat[664]. Ils se plaignent de ne pas être consultés sur la question institutionnelle à la différence du cas marseillais ; mais la synthèse publiée par la *Tribune* révèle aussi les contradictions à l'intérieur du patronat, entre la Chambre de commerce et d'industrie d'Île-de-France, alignée avec l'exécutif régional en faveur d'une « gouvernance » métropolitaine « unifiée à l'échelle régionale » et certains P-DG davantage favorables à une « métropole forte et intégrée ». Cette dernière position est aussi celle du Medef Île-de-France, favorable à la fusion des départements de petite couronne[665]. Il m'est difficile d'évaluer le poids du lobbying patronal dans cette séquence, *La Tribune* relaie néanmoins la parole d'un P-DG d'une grande entreprise de travaux publics, qui aurait « suggéré à Claude Bartolone de s'emparer du dossier » pour que les grandes entreprises aient « enfin en face d'elles une structure avec laquelle discuter et passer des marchés.

Claude Bartolone et son entourage se mobilisent effectivement avant que le projet de loi ne revienne à l'Assemblée nationale, qu'il préside. Il signe, avec Anne Hidalgo, future tête de liste socialiste à la Mairie de Paris, Stéphane Troussel, nouveau président de Seine-Saint-Denis, Vincent Eblé, président de Seine-et-Marne, Jean-Paul Huchon, ou encore Jean-Yves Le Bouillonnec, premier président de Paris Métropole, et plusieurs députés socialistes jusqu'ici distants des affaires du Grand Paris, une tribune en faveur d'un achèvement de la carte intercommunale, et surtout pour la création d'une « Métropole du Grand Paris » sur le périmètre de la petite couronne. Ce périmètre restreint doit « permettre une intégration plus poussée », un renforcement des compétences métropolitaines en matière de logement, mais également en matière de « lutte contre la pollution et l'air », de « transition énergétique », afin d'en faire une institution « inclusive et coopérative », complémentaire de l'institution régionale pour « assurer l'équilibre et la solidarité entre les territoires qui composent l'Île-de-France »[666]. Pour la première fois, exécutifs socialistes régional et parisien s'accordent sur une position commune autour d'une future institution métropolitaine au périmètre resserré :

> « Enquêtée : Nous on a toujours pensé que la bonne échelle c'était la Région (…) et que du coup il fallait le plus petit périmètre. Notre intérêt était que la ville de Paris reste dans Paris et ne s'étende pas car par capillarité ça affaiblirait la Région.
> CL : Mais finalement ça a donné plus de poids à une Métropole plus petite?

---

[664] « Grand Paris : les grands patrons agacés par trop d'incertitudes », *La Tribune*, 28 juin 2013.

[665] « Le Medef Île-de-France propose la fusion des quatre départements centraux de la région en une 'structure sui generis' », *Aef info*, 1er décembre 2011.

[666] « Hidalgo, Huchon, Bartolone tentent de sauver le Grand Paris », *Le Journal du Dimanche*, 30 juin 2013.

> E : Ouais et puis y a eu des *deals*. **La Région a lâché sur certains sujets en contreparties d'autres choses** (…) **On voulait préserver le tout petit périmètre pour éviter que ça empiète sur les fonctions régionales** » - Entretien réalisé avec l'ancienne chargée de mission Paris Métropole pour la Région, le 2 décembre 2019.

Cette position commune à gauche est le fruit d'un compromis acté dans l'urgence. Il est obtenu à travers un ajustement des intérêts communaux, départementaux, régionaux et parisiens, mais restreint cette fois à une même famille politique. Philippe Subra définit cette position comme le fruit d'un « double compromis entre socialistes », à la fois sur le statut de la Métropole (EPCI à fiscalité propre) et sur son « territoire » (le périmètre de la petite couronne et non plus la zone dense)[667]. Patrick Le Lidec va plus loin dans son analyse. Selon lui cette proposition serait le fruit de la « mobilisation d'entrepreneurs institutionnels », notamment des députés franciliens peu notabilisés, « qui bénéficient de l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité » et opèrent plusieurs « calculs partisans ». Ces calculs résulteraient d'une double anticipation : selon Patrick Le Lidec les socialistes envisagent une défaite aux municipales de 2014 au sein de la Ville de Paris ; mais pensent par contre pouvoir être majoritaire à l'échelle d'une future institution de petite couronne. Cette double anticipation d'élus socialistes franciliens locaux et surtout parlementaires expliquerait la volonté de constituer une Métropole plus intégrée ; qui aurait vocation à être administrée par la gauche ; et pourrait être un contrepoids à une capitale qui serait conduite par la droite[668]. Un nom est régulièrement évoqué, en entretien comme dans la presse à l'époque, pour présider cette Métropole renforcée qui lui serait taillée sur-mesure : celui de Claude Bartolone, déjà favorable à la Métropole intégrée au sein de Paris Métropole ; qui a délaissé depuis la rentrée 2012 son poste de président de Seine-Saint-Denis pour se consacrer à la présidence de l'Assemblée nationale.

Je n'ai pas d'élément de mon côté me permettant de confirmer ou d'infirmer la première « anticipation » relative à une défaite aux municipales parisiennes de 2014. Toujours est-il que la promotion d'un EPCI unique, dans la fenêtre temporelle du passage du Sénat à l'Assemblée, apparait bien comme un compromis partisan entre des parlementaires qui ont fait irruption dans la configuration décisionnelle et des élus socialistes issus de divers horizons locaux ; et est surtout selon moi le fruit d'un renouvellement et d'une réduction du nombre d'acteurs impliqués dans l'élaboration de la réforme. La tentative de dégager un compromis entre les exécutifs parisien et régional n'est pas nouvelle et avait déjà été tentée,

---

[667] Subra Philippe, « Métropole de Paris : les aventures extraordinaires d'un projet de loi », *art. cit.*

[668] Le Lidec Patrick, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris », *art. cit.*

nous l'avions vu, à l'automne 2012 par le Gouvernement. Cette démarche avait suscité de vives critiques chez les élus communistes, de la droite et du centre présents au sein du bureau de Paris Métropole. Le périmètre étendu et le caractère transpartisan de Paris Métropole ne permettaient ni n'autorisaient la construction d'une entente partisane, qui serait allée à l'encontre du mode de fonctionnement et de la démarche revendiqués par le syndicat. Le compromis est désormais rendu possible par une « réduction » substantielle des acteurs impliqués dans la décision et par la « dépossession » de l'organisation préalablement en charge du dossier[669].

Figure n°20 : Liste des signataires de la tribune pour la Métropole « intégrée »

Nom	Mandat national	Mandat local en petite couronne	Mandat intercommunal en petite couronne	Mandat à Paris Métropole	Mandat Partisan
Alexis Bachelay	Député des Hauts-de-Seine	Aucun	Aucun	Aucun	NC
David Assouline	Sénateur de Paris	Conseiller de Paris	Aucun	Aucun	Porte-parole du PS
Claude Bartolone	Député de Seine-Saint-Denis	Aucun	Aucun	Ancien vice-président de droit	Président de l'Assemblée nationale
Michel Berson	Sénateur de l'Essonne	Aucun (Conseiller général de l'Essonne)	Aucun	Aucun	NC
Jean-Jacques Bridey	Député du Val-de-Marne	Maire de Fresnes	CA du Val-de-Bièvre	Aucun	NC
Emeric Brehier	Député de Seine-et-Marne	Aucun (Adjoint au maire à Chelles)	Aucun	Aucun	Membre du bureau national du Parti socialiste, secrétaire national du PS chargé de l'éducation
Jean-Pierre Caffet	Sénateur de Paris	Conseiller de Paris	Aucun	Aucun	Vice-président du groupe socialiste au Sénat
Claire-Lise Campion	Sénatrice de l'Essonne	Aucun (Conseillère général de l'Essonne)	Aucun	Aucun	NC
Christophe Caresche	Député de Paris	Aucun	Aucun	Aucun	NC
Luc Carvounas	Sénateur du Val-de-Marne	Maire d'Alfortville	Plaine centrale	Aucun	Secrétaire national du PS (aux relations extérieures)
Fanélie Carrey-Conte	Députée de Paris	Aucun	Aucun	Aucun	Tendance « Courant d'avance »
Pascal Cherki	Député de Paris	Conseiller de Paris, maire du XIVème arrondissement de Paris	Aucun	Aucun	Membre du bureau national du Parti socialiste

[669] Bezes Philippe, *L'action publique volontariste*, *op. cit.*, p. 85-130.

Nom	Mandat national	Mandat local en petite couronne	Mandat intercommunal en petite couronne	Mandat à Paris Métropole	Mandat Partisan
Carlos Da Silva	Député de l'Essonne	Aucun (Conseiller général de l'Essonne)	Aucun	Aucun	Membre du bureau national du Parti socialiste, secrétaire national du PS chargé de la mobilisation et des campagnes du Parti
Seybah Dagoma	Députée de Paris	Aucun	Aucun	Aucun	Première vice-présidente du groupe socialiste à l'Assemblée nationale
Claude Dilain	Sénateur de Seine-Saint-Denis	Maire de Clichy-sous-bois et conseiller général de Seine-Saint-Denis	Clichy-Montfermeil	Aucun	NC
Philippe Doucet	Député du Val-d'Oise	Aucun (Maire d'Argenteuil)	Aucun	Aucun	NC
Vincent Eblé	Sénateur de Seine-et-Marne	Aucun (Président de la Seine-et-Marne)	Aucun	Vice-Président (de droit)	NC
Olivier Faure	Député de Seine-et-Marne	Aucun	Aucun	Aucun	Secrétaire national du PS (communication), 2ème vice-président du groupe à l'Assemblée
Jean-Marc Germain	Député des Hauts-de-Seine	Aucun	Aucun	Aucun	Secrétaire national du PS (emploi et travail)
Daniel Goldberg	Député de Seine-Saint-Denis	Conseiller municipal d'opposition à Aulnay-sous-Bois	Aucun	Aucun	NC
Jérôme Guedj	Député de l'Essonne	Aucun (Président du Conseil général de l'Essonne)	Aucun	Vice-Président (de droit)	Membre du bureau national du Parti socialiste
Razzy Hammadi	Député de la Seine-Saint-Denis	Aucun	Aucun	Aucun	Secrétaire national du PS (services publics)
Mathieu Hanotin	Député de la Seine-Saint-Denis	Conseiller général de Seine-Saint-Denis	Aucun	Aucun	NC
Anne Hidalgo	Aucun	Première adjointe au maire de Paris	Aucun	Aucun	Investie tête de liste à la Mairie de Paris, membre du bureau national du Parti socialiste
Danièle Hoffman-Rispal	Députée de Paris	Aucun	Aucun	Aucun	NC
Jean-Paul Huchon	Aucun	Aucun (Président de la Région Île-de-France)	Aucun	Vice-Président (de droit)	NC
Philippe Kaltenbach	Sénateur des Hauts-de-seine	Maire de Clamart	Sud de Seine	Aucun	NC
Bariza Khiari	Sénatrice de Paris	Conseillère d'opposition du 16ème	Aucun	Aucun	Vice-présidente du Sénat

Nom	Mandat national	Mandat local en petite couronne	Mandat intercommunal en petite couronne	Mandat à Paris Métropole	Mandat Partisan
Jean-Yves Le Bouillonnec	Député du Val-de-Marne	Maire de Cachan	Vice-président de la CA Val-de-Bièvre	1er président puis Vice-président élu	NC
Jean-Marie Le Guen	Secrétaire d' État chargé des relations avec le Parlement	Conseiller et maire-adjoint de la Ville de Paris	Aucun	Aucun	NC
Bruno Leroux	Député de Seine-Saint-Denis	Aucun	Aucun	Aucun	Président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale
Annick Lepetit	Député de Paris	Conseillère de Paris	Aucun	Aucun	NC
Marie-Noëlle Lienemann	Sénatrice de Paris	Aucun	Aucun	Aucun	Membre du bureau national du Parti socialiste
Roger Madec	Sénateur de Paris	Conseiller de Paris	Aucun	Aucun	NC
Sandrine Mazetier	Députée de Paris	Conseillère de Paris	Aucun	Aucun	Vice-présidente de l'Assemblée nationale
Maud Olivier	Députée de l'Essonne	Aucun (Conseillère générale de l'Essonne, ex-maire des Ulis)	Aucun	Aucun	NC
Elisabeth Pochon	Députée de Seine-Saint-Denis	Conseillère municipale de Villemomble	Aucun	Aucun	Secrétaire de la commission des lois constitutionnelles à l'Assemblée
Gilbert Roger	Sénateur de Seine-Saint-Denis	Ex-maire de Bondy, conseiller municipal	Anciennement Est Ensemble	Aucun	NC
Stéphane Troussel	Aucun	Président de la Seine-Saint-Denis	Aucun	Vice-Président (de droit)	NC

Le compromis exclut aussi certaines des dispositions susceptibles de réveiller les luttes institutionnelles locales au sein de l'espace partisan : sont rejetés aussi bien la fusion des départements de petite couronne (quand bien même elle rencontre les faveurs de certains députés signataires, notamment d'Alexis Bachelay[670]) ; l'inclusion de la grande couronne au sein de l'espace métropolitain (alors que la Mairie de Paris le revendique encore quelques jours avant la tribune dans un communiqué du 26 juin 2013[671]) ; ou une intégration intercommunale trop forte. Sur ce dernier point, le nouveau texte prévoit en effet la

[670] À propos du rejet de la fusion des départements, Alexis Bachelay déclare notamment : « On avance doucement, mais on avance. On doit rattraper le temps perdu et trancher sur les questions qui ne l'ont jamais été. L'idée essentielle, c'est d'inscrire la Métropole et d'en faire un EPIC à part entière. Pour les départements on verra plus tard », *La Gazette des communes*, 27 juin 2013.

[671] *AFP*, 27 juin 2013.

constitution de « conseils de territoire » infra-métropolitains, nouvel échelon situé entre les communes et la future Métropole, inspiré du schéma de gouvernement métropolitain adopté dans le cas marseillais[672]. La nouvelle version de la Métropole est certes présentée comme intégrée, mais reprend, avec des « Territoires » d'un poids démographique d'au moins 300 000 habitants, des éléments du modèle polycentrique.

Ce compromis s'affranchit en partie du poids des élus locaux socialistes et de leurs intérêts institutionnels : seuls quelques grands élus sont intégrés au compromis et signent la tribune, mais pas la majorité des maires socialistes qui en sont tenus à l'écart. Les notables sont en quelque sorte remplacés par des parlementaires socialistes auparavant pas ou peu investis au sein de Paris Métropole. Seuls six des 41 signataires de la tribune sont membres du bureau de Paris Métropole. Parmi les 23 députés signataires, seuls cinq[673] d'entre eux ont fait partie du syndicat, avec un investissement très inégal. On retrouve également de nombreux parlementaires sans mandat local ainsi que des élus davantage impliqués dans les affaires partisanes que les affaires locales. À l'exception de Stéphane Troussel, Anne Hidalgo et Jean-Paul Huchon, tous les signataires de la proposition sont des parlementaires. Le caractère partisan du compromis est également illustré par les fonctions liées au Parti qu'occupent les signataires de la tribune commune[674], le faible nombre de maires (six), d'autant plus qu'aucun des signataires n'occupe de mandat de maire sans mandat national.

En bref, le parti reprend la main par rapport au milieu, celui des élus locaux, qui avait réussi à être propriétaire de l'enjeu institutionnel francilien suite à la loi RCT ; et des parlementaires socialistes franciliens disposant de peu d'ancrage local font immixtion dans la configuration décisionnelle pour tenter de durcir la position de leur camp politique. La situation est originale : l'organisation socialiste est alors traversée par un « affaiblissement du centre » et un poids grandissant des notables[675] ; ces derniers sont finalement sous-représentés, à l'exception d'une poignée de grands élus locaux, au profit de parlementaires

---

[672] Vincendon, Sibylle, « Métropole du Grand Paris : les députés PS tentent la synthèse », *Libération*, 1er juillet 2013.

[673] Jean-Jacques Bridey, Philippe Doucet, Jean-Yves Le Bouillonnec, Claude Bartolone, Jérôme Guedj.

[674] On retrouve quatre secrétaires nationaux du parti, le président et la vice-présidente de l'Assemblée Nationale, un porte-parole, deux vice-présidents du groupe socialiste, et la représentation des différentes tendances et courants du Parti socialiste.

[675] Lefebvre Rémi, « La composition des listes socialistes aux élections régionales. Velléités rénovatrices et néo-féodalisation du PS », *Savoir/Agir*, 2010/1 (n° 11), p. 55-64.

nombreux à ne bénéficier d'aucun ancrage politique local. Le « capital partisan »[676] national semble primer sur le capital politique local[677] afin d'accéder à l'espace du compromis socialiste francilien.

Il est à ce titre remarquable que les élus socialistes franciliens investis dans des institutions intercommunales en petite couronne soient aussi peu nombreux parmi les signataires. Surtout, aucun élu de l'intercommunalité socialiste la plus étendue et intégrée de petite couronne, Est Ensemble, ne figure dans les parties prenantes du compromis[678]. Ces derniers seraient en effet parmi les perdants de la réforme : Est Ensemble, dans le cas d'une mise en application de la proposition, perdrait son statut d'EPCI à fiscalité propre pour devenir un simple « conseil de territoire » infra-métropolitain dont le statut est encore indéfini. Il y a bien quelques élus intercommunaux parmi les députés signataires, qui siègent au sein d'EPCI affinitaires de petite taille. Pour eux, le transfert du statut d'EPCI à fiscalité propre à une Métropole à l'échelle de la petite couronne, que l'on envisage comme dominée par le Parti socialiste, est un moindre mal par rapport à la mise en application d'un modèle de gouvernance polycentrique. En effet, ce dernier modèle induisait des fusions d'intercommunalités de banlieue qui auraient mis le PS en minorité ; la création de la Métropole sous cette nouvelle mouture leur permet d'envisager de faire partie de la future majorité politique intercommunale à l'échelle de la petite couronne.

La sous-politisation partisane de la question du Grand Paris était un enjeu majeur pour les acteurs politiques locaux depuis la Conférence métropolitaine ; ce compromis traduit la reprise en main (temporaire) par les parlementaires socialistes franciliens, dans une conjoncture spécifique, d'un enjeu jusqu'ici laissé aux notables.

---

[676] Cette notion a été employée à de multiples reprises au sein de récents travaux de science politique, mais n'a que rarement été définie de façon précise. Laurent Godmer le quantifie à partir des « ressources pourvues par l'entreprise politique », Valentin Behr et Sébastien Michon à partir des responsabilité occupées au sein du parti et du militantisme au sein d'un mouvement de jeunesse, Godmer Laurent, « Les élus régionaux : un personnel politique entre notabilisation, dénotabilisation et renotabilisation », *Histoire@Politique*, 2015/1 (n° 25), p. 131-144 ; Behr Valentin, Michon Sébastien, « Les facteurs sociaux des carrières politiques des femmes ministres. Une féminisation en trompe-l'œil », *Genèses*, 2014/3 (n° 96), p. 132-156.

[677] Briquet Jean-Louis, Sawicki Frédéric, « L'analyse localisée du politique » *Politix*, 1989/2 (n°7-8), p. 6-16.

[678] Gilbert Roger était certes investi lors de la création d'Est Ensemble, mais il n'est plus maire de Bondy depuis 2011.

3.1.2 De nouveaux acteurs impliqués dans la décision

Avec l'arrivée du projet de loi sur le tamis parlementaire, les dissensions internes à Paris Métropole sont sorties des « logiques de confinement »[679] qui prévalaient au sein du bureau syndical et dans les interactions de ses membres avec les représentants de l'État. En même temps que les désaccords internes au syndicat se retrouvaient publicisés au sein de l'espace parlementaire, la surpolitisation institutionnelle qui enrobait le discours de plusieurs acteurs de Paris Métropole consacrait l'incapacité du syndicat à réguler et concilier les aspirations diverses de ses membres :

> CL : « Lors du passage au Sénat, il n'y a pas eu de la part du syndicat de volonté d'atténuer Christian Favier ou d'autres ?
> Enquêtée : Si, d'ailleurs j'avais dit à Braouezec : appelle Favier, appelle Favier! Et un jour il me dira t'avais raison, j'aurai dû appeler Favier… Mais je pense pas que ça aurait changé le cours de l'histoire. Quand y a plus cette dynamique d'une certaine manière… Le porteur des intérêts régionaux qui est Karoutchi, qui s'oppose aussi… Ce sont des gens tout à fait respectables et qui là donnent libre cours à leurs positions. Et ça c'est le début de la fin » - Entretien avec l'ancienne directrice générale de Paris Métropole, le 16 septembre 2019.

À l'issue du vote du Sénat, certains des cadres du bureau syndical tentent néanmoins d'alimenter le travail de révision du projet gouvernemental et communiquent à la ministre Lebranchu quatorze « principes pour une évolution du projet de loi ». Il s'agit d'une tentative de synthèse de points présentés comme consensuels au sein du Livre vert. Rien de bien nouveau à l'horizon : un achèvement de la carte intercommunale à partir de « coopératives de villes » choisies par les maires ; un Grand Paris de « coopération et de coordination » ; une dotation de fonctionnement pour la Métropole afin que les communes n'aient pas à la financer ; un travail de préfiguration en amont de son lancement. Cette note, peu précise sur la nature de l'organisation métropolitaine, est communiquée dans l'urgence, sans vote en conseil syndical :

> CL : « Vous avez rédigé une liste de quatorze grands principes?
> Enquêtée : Oui vous avez raison, **mais je l'ai presque oubliée car c'était presque déjà la fin.** Et donc on essaie de refaire du Braouezec, de réassembler autour de principes **mais on est moins forts que ce qu'on était à la fin de l'année d'avant** » - Entretien avec l'ancienne directrice générale de Paris Métropole, le 16 septembre 2019.

À l'arrivée du projet de loi à l'Assemblée nationale, jour de la diffusion de la tribune des parlementaires et élus socialistes, les nouvelles dispositions relatives à l'Île-de-France ne sont

---

[679] Gilbert Claude, Henry Emmanuel, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, vol. 53, 2012/1, p. 35-59.

pas présentées en commission des lois par la ministre, qui annonce que le texte est en train d'être réécrit :

> « Après des débats compliqués au Sénat qui se sont conclus par le rejet de cette partie du texte, j'ai indiqué au président Urvoas que le Gouvernement souhaitait réécrire – à la marge ou substantiellement – les dispositions consacrées à la Métropole de Paris : le résultat de ce travail vous sera communiqué mercredi matin » - Marylise Lebranchu, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 1er juillet 2013.

Marylise Lebranchu officialise que la réécriture en cours et ne concerne plus Paris Métropole. Elle annonce que le Gouvernement ne reprendra pas les 14 propositions syndicales du fait de leurs similitudes avec ce qui avait déjà été proposé, et renvoie aux élus UMP et communistes les votes de leurs camarades au Sénat :

> « Quant aux quatorze propositions du syndicat Paris Métropole, elles n'ont pas eu l'heur de convaincre les sénateurs de gauche, ni - encore moins - de l'UMP, Monsieur Dolez (*elle répond à une question du député communiste Marc Dolez*). **Je suppose donc qu'elles ne permettront pas davantage de trancher le débat à l'Assemblée** » - Marylise Lebranchu, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 1er juillet 2013.

La posture de la Ministre change au même titre que celle de l'opposition. Marylise Lebranchu tentait au Sénat d'inscrire le projet de loi dans la lignée des travaux de Paris Métropole pour tenter de domestiquer l'opposition au projet, ce sont cette fois les députés UMP qui se revendiquent du syndicat pour justifier leur opposition. Désormais vice-président de Paris Métropole, Patrick Ollier dénonce ainsi un « effroyable coup de Jarnac porté au travail que nous avons mené ». Même à gauche, le député MRC Jean-Luc Laurent, maire du Kremlin et apparenté au groupe socialiste - mais absent comme nombre de maires de l'espace du compromis infrapartisan - parle de « négation du travail » du syndicat[680].

Parallèlement à la sortie de Paris Métropole de l'espace décisionnel, les députés socialistes franciliens signataires de la tribune, présentés dans la presse[681] mais aussi au sein des entretiens comme proches de Claude Bartolone, occupent un rôle important dans les débats :

> « Ça a échappé au syndicat (…) Quand ça passe au Parlement… Nous nos principaux interlocuteurs c'étaient les élus locaux (…) Les parlementaires étaient les

[680] Assemblée Nationale, audition de Marylise Lebranchu auprès de la commission des lois, 1er juillet 2013.

[681] « Don Bartolone du 9-3 », *Le Monde*, 17 octobre 2013. L'article d'Hélène Bekmezian cite plusieurs des parlementaires signataires de la tribune parmi les (très) proches de Claude Bartolone, notamment Mathieu Hanotin, Razzy Hammadi. Alexis Bachelay, s'il n'est pas élu de Seine-Saint-Denis, est également décrit par Sibylle Vincendon comme un « Barto Boy », « Bartolone, le grand manitou du Grand Paris », *Libération*, 19 janvier 2014.

relais de ce qu'on travaillait avec les élus locaux. **Mais dès que certains ne sont pas élus locaux, ou ne siégeaient pas au nom de leur ville, bah en fait la machine s'emballe au Parlement** » - Entretien avec l'ancienne responsable du projet gouvernance à Paris Métropole, le 30 juillet 2019
;
« **On est stupéfaits de l'entrée en scène de gens qui se sont jamais intéressés**, comme… Alexis Bachelay… **Qu'on n'a jamais vu à Paris Métropole, qui se sont jamais intéressés à ça. On est stupéfaits de voir des gens qui n'ont pas travaillé sur toutes ces contradictions.** Et on est stupéfaits du fait que Hidalgo et Huchon leur emboitent le pas sur une position complètement contraire à ce qu'ils portaient (…) Là c'est le Parti socialiste qui monte pour Bartolone » - Entretien avec l'ancienne directrice générale de Paris Métropole, le 16 septembre 2019.

Plusieurs des députés parmi les plus présents lors des débats parlementaires et mis en avant dans la presse comme ceux qui se sont « engouffrés dans le vide »[682] laissé par le vote du Sénat - Alexis Bachelay, Carlos Da Silva, Christophe Caresche, respectivement députés des Hauts-de-Seine, de l'Essonne, et de Paris - ne sont pas maires, et n'ont pas l'expérience de la participation au syndicat. Ils prennent la place qu'occupaient les élus syndicaux dans l'élaboration des dispositions relatives à l'Île-de-France quelques mois plus tôt :

« Il y avait un accord tacite que les députés franciliens s'arrangent avec le Gouvernement et Le Bouillonnec. Il leur avait donné cette mission et une fois qu'il y avait une position Olivier Dussopt allait la défendre (*Jean-Yves Le Bouillonnec assiste Olivier Dussopt, rapporteur du projet de loi MAPTAM, sur les dispositions relatives à l'Île-de-France*). Les députés autour de Le Bouillonnec vont voir le Gouvernement et vont saisir ce refus comme une chance. Je sais pas si ça a été dit en séance mais je l'ai entendu de la bouche de députés : Ils sont cons d'avoir supprimé ça parce que nos marges de manœuvre sont désormais plus grandes, on va repartir d'une feuille blanche et monter un dispositif beaucoup plus ambitieux (…) C'est muscler une Métropole qui doit revenir à Claude Bartolone » - Entretien avec le collaborateur d'Olivier Dussopt, rapporteur du projet de loi MAPTAM, le 10 juillet 2019.

Elisabeth Clemens et James Cook[683], puis Paul Pierson[684], ont souligné que les *outsiders*, les nouveaux ou jeunes entrants au sein d'une institution sont plus prompts à porter du changement, à promouvoir des innovations institutionnelles. Si l'on prend le cas d'Alexis Bachelay, ce dernier est à la fois nouveau sur la scène parlementaire (élu en 2012) et n'a exercé pour seul mandat local celui de conseiller municipal à Colombes jusqu'en 2012. Signataires de la tribune, Carlos Da Silva, Olivier Faure, Mathieu Hanotin, Razzy Hammadi sont tous également néodéputés. Da Silva et Hanotin ont des responsabilités au sein de leur

[682] « L'énorme machinerie d'un Paris métropole », *Libération*, 16 janvier 2014.

[683] Clemens Elisabeth, Cook James « Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change », *Annual Review of Sociology*, vol. 25, 1999/1, p. 441-466.

[684] Pierson Paul, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton, 2011.

exécutif départemental, mais sont très loin de bénéficier de la notabilité des ténors de Paris Métropole, et n'ont pas connu les précédents débats autour du Grand Paris. Leur non-socialisation à l'unanimisme promu dans la Conférence puis dans Paris Métropole, ou à l'intercommunalité, participent à leur défense d'une Métropole plus marquée politiquement.

Au changement d'approche sur la question d'une institution du Grand Paris correspond ainsi un renouvellement partiel des acteurs légitimes à se positionner et à formuler des propositions sur la question métropolitaine. Les indécisions successives des grands élus franciliens, la fenêtre d'opportunité ouverte par le vote du Sénat, ainsi que l'absence préalable de projet de réforme revendiqué par l'exécutif, placent les élus du groupe majoritaire dans une position décisive pour durcir la position gouvernementale. Ce renouvellement des acteurs impliqués dans l'élaboration de l'architecture institutionnelle du Grand Paris ne se fait pas sans vives contestations. Face aux contempteurs d'une métropole « intégrée », Alexis Bachelay justifie de faire sans le syndicat en rappelant le rôle du Parlement dans l'écriture de la loi :

> « Il est de la responsabilité de l'Assemblée nationale de faire la loi - alors que, je le rappelle, Paris Métropole est une assemblée d'élus locaux » - Intervention d'Alexis Bachelay, député socialiste des Hauts-de-Seine, Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, le 1er juillet 2013.

Deux registres de légitimité s'affrontent : en commission, comme plus tard en séance publique, les défenseurs du rôle de Paris Métropole sont renvoyés à leur notabilisme ; en face Patrick Ollier dénonce une réécriture par des « personnes qui n'ont jamais fait l'effort de venir travailler à Paris Métropole »[685]. Cette opposition entre légitimité locale *versus* parlementaire se rejoue régulièrement en séance publique :

> Patrick Ollier : « Cette expérience, à Paris Métropole, nous l'avons partagée tous ensemble. C'est cette dynamique librement construite que vous allez casser en supprimant les intercommunalités au bénéfice de vos conseils de territoire. Une machine infernale s'est mise en marche. Des députés que l'on n'avait jamais vu travailler à Paris Métropole – n'est-ce pas, monsieur Bachelay *?* »
> Alexis Bachelay : « Jamais ! »
> Patrick Ollier : « Oui, jamais. Mais personne ne vous empêchait de venir. »
> Alexis Bachelay : « Je suis élu de la nation ! »
> Patrick Ollier : « Pas pour longtemps, monsieur Bachelay, heureusement ! » - Séance publique du mercredi 17 juillet 2013.

Au Sénat, la légitimité du local prévalait. C'est un autre registre de légitimité qui domine chez les promoteurs de la nouvelle version du texte. Les indécisions successives ont effrité le

[685] Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, 1er juillet 2013).

registre de légitimation par le local, renvoyé à l'immobilisme politique, auquel est opposée la figure « *décisionniste* »[686] du député. La version intégrée de la Métropole alors portée par le Gouvernement et sa majorité est ainsi un compromis partisan, qui détonne avec la sous-politisation partisane qui prévalait jusqu'ici sur le volet institutionnel du Grand Paris. Nous pouvons même parler de compromis infrapartisan qui exclut les notables communistes, de la droite et du centre, mais aussi un certain nombre d'élus locaux socialistes, en particulier les maires ; qui s'affranchit au moins temporairement de la grande diversité des intérêts institutionnels locaux.

3. 2. Une « nouvelle Métropole »… à la formalisation encore incertaine

Les dispositions relatives à l'Île-de-France sont présentées en séance publique du 16 juillet 2013 par le rapporteur Olivier Dussopt. Maire d'Annonay (Ardèche) depuis 2008, il est un proche de Marylise Lebranchu auprès de laquelle il a été vice-président de la Fédération nationale des élus socialistes et républicains. Il est réputé dans son groupe comme un des spécialistes des questions relatives aux collectivités territoriales :

> « Dussopt était le monsieur collectivités au sein de l'Assemblée (…) Il était fléché pour être le rapporteur du gros projet de loi mais une fois décidée sa scission en trois il réussit ce tour de force (*être désigné rapporteur des trois projets de loi*) car c'était quelqu'un dont le travail était apprécié notamment d'Urvoas (…) Il devient rapporteur et désigne deux responsables sur un texte précis. Il y a Le Bouillonnec, c'était vraiment sur le volet Métropole du Grand Paris, et Nathalie Appéré, qui était juste députée d'Ille-et-Vilaine et ensuite Maire de Rennes » - Entretien avec l'ancien collaborateur parlementaire d'Olivier Dussopt, le 7 octobre 2019

Le texte endossé par le Gouvernement à la suite de la tribune prévoit la création d'une Métropole du Grand Paris au 1er janvier 2015[687], sur le périmètre de la petite couronne, possiblement étendu aux intercommunalités à cheval sur la première et la deuxième ceinture. Ce périmètre restreint illustre en quoi les découpages institutionnels métropolitains sont le fruit de tractations politiques davantage qu'ils ne correspondent à des « territoires fonctionnels »[688]. Plusieurs des dispositions supprimées par le Sénat ont également été rétablies, comme l'achèvement de la carte intercommunale en grande couronne. Les compétences de la Métropole sont élargies par rapport à la version initiale : toujours l'habitat

---

[686] Lemoine Benjamin, « Entre fatalisme et héroïsme. La décision politique face au « problème » de la dette publique (2003-2007) », *Politix*, 2008/2 (n° 82), p. 119-145.

[687] Un délais supplémentaire d'un an est ajouté à l'issue des débats à l'Assemblée, pour une création au 1er janvier 2016.

[688] Jouve Bernard, « Démocraties métropolitaines, de la grande transformation à la grande illusion ? », *in* Jouve Bernard, Booth Philip (dir.), *Démocraties métropolitaines*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 2004, p. 293-328.

et l'hébergement dans le respect des orientations de la région ; la lutte contre la pollution de l'air ; l'aménagement et le développement économique et social métropolitains. La Métropole doit aussi gérer un « fonds d'investissement métropolitain » afin de mettre en œuvre ses actions, et être administrée par un conseil de la Métropole du Grand Paris, sur le modèle d'une intercommunalité classique. Il est prévu que la Métropole soit subdivisée en plusieurs « Territoires », dont les périmètres sont alors indéfinis et leur rôle encore flou. Ils apparaissent comme une instance de proximité avec les communes, qui disposeront aussi d'assemblées délibératives composées d'élus municipaux, chargée de décliner les politiques métropolitaines à une échelle plus restreinte.

Figure n°21 : Comparatif entre la Métropole présentée au Sénat et celle présentée à l'Assemblée nationale

Nom	Grand Paris Métropole (version Sénat)	Métropole du Grand Paris (version Assemblée Nationale)
Statut	Statut *ad hoc* assimilable à un syndicat	EPCI à fiscalité propre (Métropole à statut particulier)
Subdivisions	Regroupement de Paris et des EPCI à fiscalité propre de son périmètre	Divisée en « Territoires » chargés de décliner localement les politiques métropolitaines
Compétences	Définition et mise en œuvre d'actions d'intérêt métropolitain. Élaboration d'un Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement compatible avec les orientations du conseil régional d'Île-de-France. Possibilité de recevoir des compétences déléguées par l'État dans le domaine du logement. Gestion d'un fonds d'investissement métropolitain.	Habitat et hébergement, plan climat-air-énergie, « aménagement métropolitain », développement économique et social métropolitain. Possibilité de délégations de certaines compétences par l'État en matière de logement (DALO, réquisition, attribution des aides au logement social). Gestion d'un fonds d'investissement métropolitain. La Métropole doit aussi élaborer un plan local d'urbanisme à son échelle.
Instance politique	Conseil métropolitain composé d'élus de Paris et des EPCI membres	Conseil métropolitain composé d'élus municipaux sur le modèle d'une intercommunalité classique
Périmètre	Zone dense	Paris et les communes des départements limitrophes, auxquelles peuvent s'ajouter les communes actuellement membres d'un EPCI à cheval sur la petite et la grande couronne

La constitution de la Métropole repose sur la fusion des anciennes intercommunalités, auxquelles s'ajoutent les communes jusqu'ici isolées. On retrouve dans la promotion de cette Métropole du Grand Paris la même justification que celle qui prévaut dans les politiques de

fusion[689] : la prise en charge des problèmes publics à une échelle plus large afin de rompre avec les logiques de spécialisation et les effets de la fragmentation. Mais ces fusions à venir ne sont pas sans ambiguïté : ce sont les institutions les moins reconnues qui fusionnent alors que la réalité intercommunale qu'elles incarnaient était très diverse ; les départements sont préservés ; les « conseils de territoire » s'apparentent à des agences spécialisées dans la conduite de certaines politiques sur un périmètre infra-métropolitain, et introduisent des logiques de spécialisation et d'autonomisation. Apparait dans ce schéma une hybridation entre fusion et agencification, déjà observée dans le cas de la réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE)[690], appliquée à l'intercommunalité.

Enfin, sur proposition de Jean-Yves Le Bouillonnec, une « Mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris » est créée afin de « préparer les conditions juridiques et budgétaires » pour une création de la Métropole au 1er janvier 2016. Bien que signataire de la tribune, Jean-Yves Le Bouillonnec tente en séance d'adopter une posture d'intermédiaire[691], entre ses collègues d'un syndicat qu'il a présidé par le passé, et les parlementaires socialistes favorables à l'intégration métropolitaine :

> « Je le répète, **pour que Paris Métropole reste dans cette histoire,** ce qu'il sera libre de décider ou non, **nous lui proposons de participer à l'élaboration de ce projet à travers la démarche de préfiguration** » - Intervention de Jean-Yves Le Bouillonnec, député socialiste du Val-de-Marne, Séance publique 19 juillet 2013.

Cette mission doit être présidée par le préfet d'Île-de-France et réunir les maires des communes de petite couronne, les présidents des conseils généraux et du conseil régional d'Île-de-France, des intercommunalité pré-existantes, et de Paris Métropole au sein d'un conseil des élus qui en sera son instance politique. Elle doit prendre ses fonctions dans le courant de l'année 2014 afin que la future Métropole soit en ordre de marche au 1er janvier 2016. Il est habituel dans le cas de la réforme de l'intercommunalité qu'un délai soit instauré entre le vote de la loi et l'installation de la nouvelle institution. Néanmoins, le périmètre d'action de la mission de préfiguration semble déjà largement dépasser le seul « règlement des nombreux problèmes matériels et pratiques » que décrit Fabien Desage à la veille de la

---

[689] Bezes Philippe, Le Lidec Patrick, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, vol. 66, 2016/3, p. 407-433.

[690] Bezes Philippe, Le Lidec Patrick, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, vol. 66, 2016/3, p. 537.

[691] Nay Olivier, Smith Andy, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », *in* Nay Olivier, Smith Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Economica, Paris, 2002, p. 1-22.

création des communautés urbaines[692]. Pour l'ancien collaborateur d'Olivier Dussopt, la création de cette mission était nécessaire, du fait de l'inachèvement juridique d'une Métropole fabriquée dans l'urgence :

> « Y avait un double sentiment. Le premier c'est de dire en fait on va plus loin que ce qui était prévu initialement, et à côté se dire qu'on est en train de monter quelque chose d'extrêmement compliqué aussi, avec beaucoup de sujets notamment la fiscalité qui sont pas réglés. Donc à la fois **on va plus loin et en même temps on monte un dispositif proche d'une usine à gaz et tout ne sera pas définitivement réglé** (…) Y avait l'impression d'avoir fait un casse parlementaire avec cet article 12, et **en même temps on se dit bien que c'est pas clef en main avec ce qui a été voté** » - Entretien avec l'ancien collaborateur d'Olivier Dussopt, le 7 octobre 2019.

Beaucoup de questions juridiques, financières, fiscales, demeurent en attente d'une réponse. Politiques également ? Comme le suggère Jean-Yves Le Bouillennec lorsqu'il invite les élus locaux à se rallier à un projet institutionnel sur lequel ils auront, via la mission de préfiguration, encore prise ?

Le changement annoncé[693] est à nuancer, les futures compétences métropolitaines sont plus réduites qu'ailleurs dans l'Hexagone, et encore incertain. Des voix s'élèvent certes dans les rangs socialistes, notamment celle d'Alexis Bachelay[694], pour tenter de mettre à l'ordre du jour la fusion des départements de petite couronne, mais les solutions plus fortes en matière d'intégration métropolitaine ne trouvent pas de suite. La Métropole du Grand Paris est votée en première lecture à l'Assemblée en juillet, et doit passer en séance publique au Sénat au début du mois d'octobre. Entre temps, Paris Métropole se remet en ordre de marche alors que le texte voté est encore loin d'être finalisé.

3.3 Une décision inattendue scellant l'architecture institutionnelle du Grand Paris ?

Pour la première fois depuis les débuts de la mise à l'agenda, local ou national, d'une réforme institutionnelle du Grand Paris, l'on assiste non pas à un report, à une indécision, mais à une décision votée et prête à s'inscrire dans la loi. Mais la prise de décision surprend,

---

692 Desage Fabien, « L'institutionnalisation des Communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, 2010/3 (n° 80), p. 90-113.

693 Béatrice Jérôme dans *Le Monde* parle d'une « minirévolution institutionnelle » ou encore de « miniséisme pour beaucoup de maires », 20 juillet 2013.

694 Alexis Bachelay déposera, en seconde lecture à l'Assemblée, plusieurs amendements en faveur de la fusion des départements de petite couronne, qu'il retirera après l'engagement de Marylise Lebranchu d'évaluer les modalités de suppression des départements dans le périmètre de la Métropole d'ici à 2015.

se faisant sans les protagonistes des futures institutions, à la faveur d'une conjoncture très particulière. Elle semble déroger, au moins temporairement, au « système de régulation des relations entre l'État et les collectivités locales », qui assure aux représentants de ces derniers une place de choix dans l'élaboration des réformes qui les touchent[695].

Une fois la première lecture parlementaire passée, Marylise Lebranchu et les députés socialistes affichent leur détermination à ne pas faire machine arrière. Les élus franciliens de la droite, du centre et communistes vont cependant s'employer à démontrer qu'une large majorité d'élus locaux s'oppose à la nouvelle Métropole du Grand Paris (3.3.1). Le texte ne bouge pas dans ses grandes lignes à l'issue du deuxième round parlementaire, mais des garanties sont offertes aux notables quant à leur (ré)intégration au sein du processus de préfiguration de la Métropole, alors qu'il reste encore beaucoup à régler (3.3.2).

3.3.1 Le retour des notables

Immédiatement, des voix s'élèvent contre la « nouvelle » Métropole. Le député-maire UDI de Drancy Jean-Christophe Lagarde la qualifie de « monstre bureaucratique et antidémocratique » qui « supprime toute autonomie des maires dans les communes »[696] ; Patrick Devedjian parle d'un projet de loi qui « signe la mort de la démocratie locale »[697] ; les élus de Plaine Commune se mobilisent contre une Métropole qui signerait la fin de leur intercommunalité. Des contestations s'expriment également dans les rangs des Verts et des socialistes. Le maire écologiste d'Arcueil, Daniel Breuiller, fait valoir son opposition à la métropole intégrée[698], de même que les maires socialistes d'Aubervilliers[699] et de Colombes[700], respectivement Jacques Salvator et Philippe Sarre. Ces deux oppositions ne sont pas anodines : ils administrent les deux plus importantes communes socialistes en petite couronne après Créteil. Créteil justement, dont le maire Laurent Cathala, s'il ne s'exprime pas publiquement sur la Métropole intégrée, y serait pourtant fermement opposé selon ce que

---

[695] Le Lidec Patrick, « L'État, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Ve République. Rapports de force et compromis », *in* Le Saout Rémy, *L'Intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, PUR, Rennes, 1997, p. 65-84.

[696] Interview de Jean-Christophe Lagarde au *Monde*, le 20 juillet 2013.

[697] « Grand Paris : "machin" ou Grand Londres à la française ? », *Le Monde*, 5 août 2013.

[698] *L'Humanité*, 23 septembre 2013.

[699] « Le Grand Paris divise l'agglomération », *Le Parisien*, 10 juillet 2013.

[700] Le projet de métropole du Grand Paris suscite la grogne des élus, à gauche et à droite », *Le Monde*, 14 novembre 2013.

rapporte Patrick Braouezec[701]. Ces trois maires d'importantes communes d'Île-de-France n'ont pas signé un compromis infrapartisan, dont ils ont été les exclus. Tous les trois ont un profil de notable : Sarre est élu au sein du conseil municipal de sa commune depuis 1995 ; Cathala est maire de Créteil depuis 1977 ; Jacques Salvator est élu au sein du conseil municipal d'Aubervilliers depuis 1995 et vice-président de Plaine Commune depuis 2003. Leurs critiques vis-à-vis de la métropole intégrée permettent à la droite et aux communistes franciliens de revendiquer une opposition transpartisane au texte gouvernemental.

D'autres élus socialistes d'envergure nationale prennent leurs distances vis-à-vis des dispositions votées à l'Assemblée : Jean-Marie Le Guen s'estime à l'occasion de la seconde lecture favorable à un renforcement du statut des « conseils de territoire », alors qu'il s'était abstenu, de même que Jean-Luc Laurent, de voter en première lecture[702]. Quant à Gérard Cosme, maire du Pré-Saint-Gervais et président de la plus grande intercommunalité socialiste d'Île-de-France, Est Ensemble, s'il se dit favorable à la fusion des EPCI à des fins de « meilleure répartition des richesses », émet des réserves sur les compétences de la Métropole et aspire à ce que des intercommunalités de proximité puissent continuer à exister au sein du périmètre métropolitain[703]. Ces oppositions sont importantes et n'ont, à ma connaissance, pas été soulignées au sein des précédents travaux portant sur la réforme MAPTAM ; elles soulignent bien que le compromis infra-partisan s'est noué à la faveur de l'exclusion d'une partie des notables socialistes.

Les organisations d'élus expriment également de vives critiques. L'Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF) prend position en faveur d'une « fédération des communautés existantes ». Son président par intérim, le député-maire socialiste de Grenoble Michel Destot, réclame en conférence de presse une « structure qui respecte une organisation multipolaire »[704], revendication qui rejoint celle de l'AMF[705]. L'AdCF s'exprime quant à elle en faveur d'un renforcement du statut des « Territoires » aux côtés de la Métropole afin d'offrir « la possibilité d'une double appartenance des communes à des intercommunalités de projet et de gestion […] et à la future métropole »[706].

---

[701] Interview de Patrick Braouezec au *Monde* le 10 décembre 2013.

[702] « Le projet de métropole du Grand Paris suscite la grogne des élus, à gauche et à droite », *Le Monde*, 14 novembre 2013.

[703] *Le Parisien*, 30 juillet 2013.

[704] Métropole du Grand Paris: craintes des maires de grandes villes, *AFP*, 17 septembre 2013.

[705] AMF, « La métropole du Grand Paris doit être l'émanation des communes et communautés déjà existantes », communique de presse du 7 octobre 2013.

[706] AdCF, « Grand Paris : la métropole aura besoin d'intercommunalités », communiqué de presse du 16 septembre 2013.

Paris Métropole est remis en ordre de marche, et adopte à la veille du débat public au Sénat un « vœu d'urgence » intitulé « Pour une Métropole du Grand Paris efficace, s'appuyant sur les dynamiques de territoires ». Le syndicat est désormais contraint de se positionner par rapport à la Métropole tout juste votée. À ce titre, son vœu acte la constitution d'un échelon métropolitain « désormais indispensable », et soutient finalement ses compétences en matière de logement, d'hébergement, d'environnement et d'aménagement. Mais l'organisation réclame une démarche « ascendante », partant de « Territoires » qui doivent être dotés d'un statut d'EPCI à fiscalité propre, afin d'en faire les garants du respect de « l'identité » et du « rôle des communes »[707]. Il s'agit en somme, pour le syndicat, de renforcer les « conseils de territoire » prévus par le texte adopté à l'Assemblée au détriment du nouvel échelon métropolitain :

> « La position à Paris Métropole, ça a été de dire que c'était une métropole trop descendante et qu'il fallait donner plus de pouvoir aux 'Territoires', car à la base c'était une mairie type mairie d'arrondissement. Parce qu'ils n'avaient pas de pouvoir, pas de compétences propres, pas de fiscalité, c'était vraiment de la délégation et ça **pour les élus ça allait contre le sens de l'histoire qui était d'aller vers plus de décentralisation** » - Entretien avec l'ancienne chargée de mission gouvernance et projet métropolitains de Paris Métropole, le 17 septembre 2018.

Le vœu comporte enfin une recommandation vis-à-vis de la « mission de préfiguration ». Le syndicat « entend y jouer un rôle prépondérant » et souhaite qu'elle ait un poids « déterminant » afin de « construire posément la nouvelle gouvernance ». Le vœu d'urgence est adopté à la majorité et non à l'unanimité, à 99 voix pour (75%), 33 contre (25%)[708] - essentiellement des élus socialistes -, et 3 abstentions. Pour la seconde fois de son histoire après la résolution relative au logement, Paris Métropole va au vote malgré une absence de consensus. Pour cette ancienne agente de Paris Métropole, le passage d'une logique de consensus à celle d'un scrutin majoritaire traduit l'affaiblissement de la place du syndicat dans la réforme du Grand Paris :

> « Dès lors qu'on est passé sur des votes majoritaires, on a déjà perdu en capacité d'action. Tant qu'on avait des unanimités, on était légitimes dans le paysage. Dès lors que l'on a des majorités, on rejoue le jeu de la politique classique. **On a essayé d'être acteur mais on devenait spectateur d'un jeu qu'on maitrisait plus et on n'avait ni les outils ni la légitimité pour être dans ce schéma** » - Entretien avec l'ancienne responsable du projet gouvernance de la métropole à Paris Métropole, le 30 juillet 2019.

---

[707] Vœu d'urgence adopté par le Comité syndical de Paris Métropole, 20 septembre 2013.

[708] Relevons que cette majorité à 75% est conforme à la charte de Paris Métropole, qui demandait une majorité minimale des deux tiers ; majorité des deux tiers qui selon l'ancienne directrice générale de Paris Métropole n'aurait pas été atteinte dans le cas du vote d'un « Livre blanc » à la fin de l'année 2012.

La logique majoritaire fait perdre de son poids à Paris Métropole, mais ce vote permet de compter les oppositions et d'objectiver une contre-majorité à celle du Palais Bourbon. Elle sera dès lors largement mise en avant lors des débats parlementaires - quitte à parfois tordre la réalité[709] - face au Gouvernement et aux socialistes :

> André Chassaigne (Député PCF) : « Je rappelle que 75% des élus de Paris Métropole, représentant toutes les tendances politiques, ont exprimé leur refus de cette métropole anti-démocratique, autoritaire et inefficace
> Alexis Bachelay : Respectez les 25% restant !
> André Chassaigne : J'attends que l'aboyeur rentre dans sa niche pour continuer » - Assemblée nationale, séance publique du 10 décembre 2013.

Une telle opposition ne peut être sans conséquence, tant les gouvernements successifs ont toujours été très attentifs aux demandes des élus locaux sur une réforme de l'intercommunalité que ces derniers ont par ailleurs largement co-écrite. Prenons le seul cas de la création des communautés urbaines par la loi de 1966 à Lille, Lyon, Strasbourg et Bordeaux, pourtant bien avant les lois de décentralisation : Jean-Luc Bodiguel et Marie-Christine Kessler soulignent que les maires et les conseillers municipaux des grandes villes était « tous acquis au principe d'une réforme »[710] ; des vœux dans les conseils municipaux des communes concernés avaient d'ailleurs été très largement votés en faveur de la création de telles communautés. Pourtant, dans le cas présent, le Gouvernement et la majorité socialiste ne reculent pas, tout du moins, pas encore.

À partir du vote en première lecture de l'article 12, les statuts des futurs « conseils de Territoire » et de la mission de préfiguration deviennent les chevaux de bataille du lobby syndical :

> « C'est le Parlement qui prend un peu la main donc nous essaie de faire des propositions, d'aller voir les parlementaires, évidemment on fait le travail de lobby (…) La loi MAPTAM prévoit une métropole intégrée avec une mission de préfiguration. On a plaidé pour que Paris Métropole ait la coprésidence de la mission » - Entretien avec l'ancienne responsable du projet gouvernance de la métropole à Paris Métropole, le 30 juillet 2019.

Une note interne à Paris Métropole précise les orientations que le syndicat attend de ses soutiens parlementaires : il propose des amendements afin de passer d'un « mouvement

---

[709] Notamment lorsque Jacques Kossowski, député-maire UMP de Courbevoie, parle de « 75% de ses 207 membres », alors qu'ils n'étaient que 132 votantes et votants, Assemblée nationale, séance publique du 11 décembre 2013.

[710] Bodiguel Jean-Luc, Kessler Marie-Christine, « Les communautés urbaines », *Revue française de science politique*, 1968/2, p. 257-277.

descendant à un mouvement ascendant » grâce aux « Territoires » ; et leur transformation en EPCI à fiscalité propre aux côtés de la Métropole[711]. Cette position est alors ardemment défendue par le président du syndicat Philippe Laurent, qui souhaite en faire des « intermédiaires » face au « grand machin que sera la Métropole »[712]. Enfin le syndicat réclame d'obtenir la co-présidence de la mission de préfiguration aux côtés du préfet, et que celle-ci puisse « redéfinir et réordonner » les objectifs de la Métropole. Ce sont ces deux éléments, « Territoires » et mission de préfiguration, qui, du fait de leur relative indéfinition et de la nouveauté qu'ils représentent, sont saisis par l'équipe syndicale comme des *prises* sur lesquelles il est possible d'agir en vue d'infléchir la réforme.

3.3.2 Une Métropole à préfigurer

De retour en commission des lois au Sénat, les positions évoluent. La distance initiale des sénateurs socialistes en première lecture laisse place à un soutien plus affirmé. Désormais Marylise Lebranchu endosse la responsabilité des dispositions relatives à l'Île-de-France, contre la « timidité relative du premier projet »[713]. Son discours est plus politisé : l'intercommunalité est présentée comme un remède « contre les particularismes, voire les égoïsmes locaux, pour des politiques publiques plus efficaces », tandis que le Grand Paris serait « la plus importante opération de péréquation jamais réalisée en France »[714]. En face, les oppositions se dispersent. Les sénateurs de la droite et du centre se font les relais des associations d'élus locaux, à commencer par Paris Métropole. Les communistes, à l'image de Favier, s'opposent quant à eux à toute nouvelle création institutionnelle. Les sénateurs franciliens de grande couronne, épargnés par la Métropole, délaissent davantage les débats.

Plusieurs rappels à l'ordre émanent des rangs de la droite et du Parti socialiste contre les velléités de certains de leurs collègues à vouloir à nouveau jouer le jeu de la suppression des dispositions relatives à l'Île-de-France :

> Philippe Dallier : « La première option serait de renvoyer à nouveau une page blanche en rejetant cet article. Nous nous en remettrions alors à l'Assemblée nationale. Mes chers collègues, le Sénat ne peut pas faire cela. Ce serait nous ridiculiser ! Ce qui nous a été pardonné une première fois ne nous serait pas pardonné une seconde fois .

---

[711] Orientation qui est similaire à celle de l'AdCF, Paris Métropole, Note - Propositions de suites du travail sur le projet de loi de Modernisation de l'Action publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles en vue de la deuxième lecture au Parlement, août 2013, archives de Paris Métropole.

[712] Interview de Philippe Laurent aux *Echos*, le 3 octobre 2013.

[713] Intervention de Marylise Lebranchu au Sénat, séance publique, mercredi 2 octobre 2013.

[714] *Ibid*.

Vincent Capo-Canellas **:** Absolument » - Sénat, séance publique du mercredi 2 octobre.

À la dynamique de surpolitisation institutionnelle précédemment observée au Sénat succède une dynamique de sous-politisation qui consacre la prééminence de l'Assemblée sur la Chambre haute. Seuls des ajustements renforçant l'autonomie des « Territoires » sont votés. Néanmoins la future administration territoriale reste encore sujette à un contrôle de la Métropole :

> « Y a eu des gestes d'apaisement dès la deuxième lecture de MAPTAM, mais qui ne remettaient pas en cause toute l'architecture globale » - Entretien avec l'ancien conseiller Grand Paris de Marylise Lebranchu, le 28 avril 2020.

En deuxième lecture à l'Assemblée, une des nouvelles priorités des contempteurs des dispositions relatives à l'Île-de-France va être de préciser les attributions et la composition de la future mission de préfiguration. En commission des lois, Patrick Ollier est à l'initiative d'un amendement visant à en confier la présidence à Paris Métropole, dans la lignée des suggestions émises par le syndicat[715]. Cet amendement est rejeté en commission, mais le principe de la co-présidence octroyée au syndicat, aux côtés du préfet de Région, est finalement établi en séance publique. D'autres gestes sont faits par le Gouvernement en direction des notables : un sous-amendement gouvernemental instaure le principe d'une contribution de la mission aux découpages des conseils de territoire[716]. La future mission de préfiguration est ainsi investie comme une instance à même de rebattre l'architecture institutionnelle peu formalisée de MAPTAM ; au sein de laquelle, grâce à son conseil des élus, les intérêts locaux pourront s'exprimer et peser davantage qu'à l'Assemblée nationale.

Mais tout ne se joue pas au niveau des débats législatifs *stricto sensu*. La seconde lecture, à l'Assemblée comme au Sénat, si elle ne modifie pas sensiblement l'architecture du texte, ne précise pas non plus les modalités de mise en place des nouvelles institutions métropolitaines :

> « En deuxième lecture il y a la règle de l'entonnoir qui fait qu'on ne peut pas déposer et recréer un truc qui n'a pas été examiné en première lecture, donc c'est pour ça que étant donné que le débat vrille après la réécriture totale de l'article, **y a tellement de sujets techniques et même de concepts à finaliser que même si y a eu deux lectures et une commission mixte paritaire conclusive c'était trop peu pour régler tous les sujets** » - Entretien avec l'ancien collaborateur parlementaire d'Olivier Dussopt, rapporteur du projet de loi MAPTAM, le 7 octobre 2019.

---

[715] Amendement N°CL487 présenté par Patrick Ollier.

[716] Sous-amendement n°749 présenté par le Gouvernement.

Pour l'ancien conseiller technique aux collectivités territoriales de Marylise Lebranchu également, le projet de loi relatif aux métropoles n'avait ni vocation, ni ne pouvait sceller une architecture institutionnelle dans le marbre. Familier de la question du Grand Paris et administrateur territorial de profession, il était précédemment conseiller à l'Association des Maires des Grandes Villes de France, pour laquelle il avait déjà été en contact avec la Ministre sur le sujet métropolitain parisien. Recruté le 31 octobre 2013, avant la seconde lecture du projet de loi à l'Assemblée nationale, il est prévu qu'il y reste jusqu'en 2016, pour suivre l'avancée de la mise en œuvre de la Métropole :

> « Tout au long du quinquennat il y a eu des débats internes au sein du cabinet, au ministère, sur les différents sujets, pour une simple raison, c'est qu'on peut pas dire qu'il y ait eu dans le programme de François Hollande une ambition très précise et **tout s'est construit au fur et à mesure** » - Entretien avec l'ancien conseiller Grand Paris de Marylise Lebranchu au cabinet du Ministère de la Décentralisation, le 28 avril 2020.

Avec la future mission de préfiguration et les nombreuses questions, notamment juridiques et fiscales qu'elle aura à traiter[717], les élus locaux reviennent dans le jeu décisionnel. Ils doivent être intégrés au sein d'une arène cette fois locale, où l'État ne sera plus représenté qu'en la personne du préfet et de quelques députés. Co-présidée par Paris Métropole, la future composition de la mission inscrite dans la loi rappelle celle du syndicat dans un périmètre restreint à la petite couronne. De plus, l'acte III de la décentralisation ayant été scindé en trois projets de loi distincts - celui relatif aux métropoles étant le premier de la trilogie - les opportunités d'une réouverture de la séquence législative du Grand Paris restent présentes, alors que la nouvelle Métropole ne doit voir le jour qu'au 1er janvier 2016.

[717] La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dispose que la mission de préfiguration « est chargée de préparer les conditions juridiques et budgétaires de la création de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de la métropole du Grand Paris (…) La mission de préfiguration, en outre, est chargée de préparer les conditions dans lesquelles la métropole du Grand Paris exerce les compétences qui étaient, à la date de sa création, transférées par les communes membres aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre existant au 31 décembre 2014 ».

Conclusion du chapitre 2 : La Métropole « intégrée », une décision tranchée et inattendue ? L'ouverture d'une période de préfiguration aux implications encore incertaines

Les dynamiques croisées de surpolitisation et de sous-politisation aboutissent à une innovation institutionnelle inattendue par rapport aux scénarios qui semblaient se dégager précédemment du côté des acteurs locaux. Les acteurs locaux opposés à la prise de décision, avec leurs relais sénatoriaux, ont raison de la première version du texte en mobilisant un scénario alternatif plus « intégré » jusqu'ici écarté, et contribuent à en faire un futur possible de l'agglomération parisienne. Le schéma institutionnel « intégré » est d'autant plus remis au centre du jeu que le vote de suppression du Sénat touche à un modèle inspiré des scénarios « concerté » et « polycentrique » qu'avait dessiné Paris Métropole. Le modèle plus intégré s'impose finalement en partant d'un espace politique infra-partisan composé d'acteurs qui pour beaucoup étaient éloignés de la configuration de la réforme du Grand Paris. En l'intégrant, ils durcissent la position de la majorité gouvernementale ; marginalisent les notables ; et font advenir, avec le rejet des alternatives pourtant plus consensuelles, une décision inattendue. Cette fois, l'agglomération parisienne n'est pas mise de côté dans la réforme intercommunale et métropolitaine, et sera pour la partie située au sein de la petite couronne intégrée au sein d'une même institution de coopération intercommunale. Mais cette décision inattendue est-elle une décision tranchée ? L'instauration de la mission de préfiguration ne referme pas complètement le problème, car la formalisation du cadre institutionnel à venir demeure imprécise, sujette à des clarifications, afin que la Métropole et ses « Territoires » soient en ordre de marche au 1er janvier 2016.

D'une « gestion consensuelle », avec la promesse que l'État reprendra les propositions du local formulées par Paris Métropole, le projet de loi relatif aux métropoles est passé, dans l'urgence, à une « gestion conflictuelle ». Mais une « gestion compromissoire » et négociée[718] reste envisageable, à travers la place octroyée aux élus au sein de la future mission de préfiguration. Aux lendemains de la promulgation de la loi MAPTAM, le degré de compromission possible reste à évaluer. Quel sera le champ d'intervention de la mission de préfiguration, quelles seront ses marges de manœuvre par rapport au cadre fixé par MAPTAM ? En somme, se pose la question du périmètre de ce qu'il reste à décider ; et de ce que les élus locaux seront en mesure de décider, après leur échec au sein de Paris Métropole.

---

[718] Pour reprendre les termes de Jean Leca, bien qu'ils ne constituent pas une typologie en tant que telle, Leca Jean, « L'état entre politics, policies et polity. ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, 2012/1, p. 59-82.

La carrière du problème du Grand Paris n'est ainsi toujours pas achevée, malgré la décision, et un nouveau rendez-vous est fixé avec la préfiguration : la mission de préfiguration réinscrit le problème du Grand Paris « dans une temporalité »[719], à défaut de le clôturer. La question est alors de savoir si la mission de préfiguration s'inscrira dans un « processus de mise en œuvre » de la décision[720], ou, comme l'espèrent les élus locaux au vu de l'attention portée au périmètre de la mission, dans un processus de préparation d'une nouvelle décision ?

[719] Barthe Yannick, *op. cit.*, p. 211.

[720] Selon l'alternative que décrit Yannick Barthe à propos de la procédure de consultation parlementaire autour de l'enfouissement des déchets nucléaires, à propos *Ibid.*, p. 124.

Chapitre 3 : Les préfigurations du Grand Paris. La réforme entre institutions transitoires, contestations, neutralisations et réappropriations (2014-2015)

La période de la préfiguration de la Métropole, qui dure de la promulgation de la loi MAPTAM en janvier 2014 à l'entrée en vigueur la nouvelle institution en 2016, a été considérée par plusieurs analystes du Grand Paris comme une forme de retour en arrière[721] : elle aboutit à une révision de la loi qui réduit le poids de la Métropole au profit de « Territoires » infra-métropolitains renforcés en compétences, et dotés d'un statut proche de celui d'EPCI à fiscalité propre à titre transitoire jusqu'en 2020. Cette « réforme de la réforme » est consacrée au sein de la loi NOTRe du 7 août 2015 ; elle aboutirait à pérenniser un peu plus longtemps le *statu quo* institutionnel francilien, accouche d'une « métropole *light* »[722], et « diffère le traitement » à l'après 2021 de la résorption des inégalités à l'échelle de l'agglomération[723]. Les « Territoires », renommés Établissements publics territoriaux (EPT), doivent percevoir, temporairement, une part conséquente de la fiscalité professionnelle initialement dévolue à la Métropole. En deux ans d'intervalle, entre le vote de la version « intégrée » de la Métropole à l'Assemblée et la promulgation de la loi NOTRe, l'institution métropolitaine perd en compétences et en ressources budgétaires, le temps d'une période transitoire censée se terminer en 2020.

Pourquoi un tel revirement ? En mars 2014, le Parti socialiste conserve la Mairie de Paris mais perd largement les élections municipale en petite couronne, ce que « personne à gauche n'a réellement anticipé » selon Philippe Subra[724]. Toutes les projections destinent alors la présidence de la future Métropole du Grand Paris à la droite et au centre, et mettent un terme aux ambitions de Claude Bartolone d'en briguer la présidence. Pour Patrick Le Lidec,

---

[721] Desjardins Xavier, « Ce Grand Paris qui advient. Leçons pour la planification métropolitaine », *L'Information géographique*, 2016/4 (Vol. 80), p. 96-114 ; Le Lidec Patrick, « L'émergence contrariée d'un gouvernement métropolitain dans le Grand Paris » *in* Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner la métropole parisienne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020, p. 175-201.

[722] Ronai Simon, « Grand Paris : état des lieux de la construction métropolitaine après six mois de guerre de positions », *Métropolitiques*, 1er juin 2015, url : https://metropolitiques.eu/Grand-Paris-etat-des-lieux-de-la.html, consulté le 8 octobre 2021

[723] « Grand Paris : 'L'émiettement des pouvoirs locaux favorise la ségrégation' » – Interview de Patrick Le Lidec », *La Gazette des communes*, 27 janvier 2015.

[724] Subra Philippe, « Métropole de Paris : les aventures extraordinaires d'un projet de loi », *Hérodote*, 2014/3 (n° 154), p. 165.

la Métropole intégrée était soutenue par des socialistes qui envisageaient de la diriger ; leur défaite fait alors « repartir le balancier de la réforme en sens inverse », processus qui illustrerait le poids sous-estimé des « intérêts partisans dans le design institutionnel »[725]. Ainsi, le retour sur l'intégration métropolitaine issue de MAPTAM trouverait dans la « défaite non anticipée du Parti socialiste aux élections municipales » sa principale variable explicative. Cette analyse est partagée, outre par Philippe Subra, par le géographe Xavier Desjardins, qui écrit à ce propos : « les résultats défavorables de la gauche aux élections municipales de mars 2014 ont certainement incité la majorité parlementaire socialiste à rogner les pouvoirs d'une institution dont la présidence semble acquise à la droite »[726].

En nous intéressant moins au contenu des décisions - c'est à dire aux agencements institutionnels qu'elles produisent - qu'à leurs natures, je défends l'idée que le poids des intérêts partisans ne surdétermine pas la « trajectoire de la réforme »[727] du Grand Paris. Sans minimiser l'impact des élections municipales de mars 2014 et de la forme d'alternance qui en découle, la dynamique réformatrice de l'architecture institutionnelle de l'agglomération parisienne n'était pas suspendue une fois la loi MAPTAM votée : d'importantes zones d'ombres devaient être éclaircies par la préfiguration ; et les élus locaux, acteurs prépondérants des réformes territoriales, demeuraient indépendamment des résultats des élections majoritairement opposés à la réforme. Le problème institutionnel n'était ainsi pas refermé, restait cependant à savoir quel serait le champ d'action de la mission de préfiguration.

Face à l'explication monocausale[728] des élections comme « facteur déterminant »[729] du contenu de la décision de la NOTRe - renforcement des « Territoires », allègement de la Métropole -, je défends l'idée que les nouvelles dispositions intègrent une part d'incertitude qui rend possible la mise en œuvre de la réforme institutionnelle au 1er janvier 2016. Ces incertitudes, autour du rôle des « Territoires » et de la Métropole ; de la nature de la période

---

[725] Le Lidec Patrick, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris. Une analyse de *process-tracing* (2001-2017) », *Gouvernement et action publique*, vol7, 2018/4, p. 121.

[726] Desjardins Xavier, « Ce Grand Paris qui advient », *art. cit.*, p. 106.

[727] Bezes Philippe, Palier Bruno, « Le concept de trajectoire de réformes. Comment retracer le processus de transformation des institutions », *Revue française de science politique*, vol. 68, 2018/6, p. 1083-1112.

[728] Barthe Yannick, de Blic Damien, Heurtin Jean-Philippe *et al.*, « Sociologie pragmatique : mode d'emploi », *Politix*, 2013/3 (n° 103), p. 181.

[729] Laurens Sylvain, « '1974' et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », *Politix*, 2008/2 (n° 82), p. 69-94.

transitoire ; du devenir des nouvelles institutions à son terme ; permettent de concilier les attentes antagonistes aux prises dans la configuration de la réforme. Ainsi, davantage qu'un rétropédalage du Gouvernement sur l'intégration métropolitaine, la décision de la loi NOTRe s'apparente à une « décision en incertitude » : la décision tranchée étant impossible, la loi NOTRe propose un « enchaînement de rendez-vous » à travers la période transitoire qu'elle instaure, au terme de laquelle de laquelle de « nouvelles formulations de l'enjeu » institutionnel du Grand Paris restent possibles[730].

En revenant sur les négociations autour du périmètre d'intervention de la mission de préfiguration, puis sur ses travaux, je veux montrer que son activité s'inscrit non pas dans un « processus de mise en œuvre de la décision » mais dans « un processus de préparation d'une décision définitive »[731], qui reste finalement inachevé à l'issue de la loi NOTRe. Les attentes des partisans de l'intégration métropolitaine et de ses opposants devenant inconciliables, le compromis réside dans le vote d'une décision réversible[732] : le problème institutionnel est réinscrit dans une temporalité durant laquelle de nouveaux retours sur la réforme demeurent possibles, et sont attendus par de nombreux acteurs parties prenantes de la réforme (**Section 1**).

Le renforcement provisoire du statut des « Territoires » infra-métropolitain aux dépens de la Métropole relativise le changement institutionnel qu'annonçait la loi MAPTAM. Mais les tentatives de neutraliser la portée du changement ne se limitent pas aux seules arènes de la mission de préfiguration et parlementaire. Dans la lignée du travail de Stéphane Cadiou et de Maurice Olive[733], je souhaite également porter la focale sur les mobilisations et anticipations des acteurs locaux en vue de réduire l'impact que la réforme pourra avoir sur leur territoire. Elles montrent une autre préfiguration, celle que mènent les élus et leurs cadres administratifs à la veille du 1er janvier 2016 afin de s'approprier, d'empêcher la réforme ou de limiter ses potentiels effets (**Section 2**).

---

[730] Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001, p. 372.

[731] Barthe Yannick, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Economica, Paris, 2006, p. 124

[732] Yannick Barthe définit la réversibilisation comme le fait de « redonner vie » à la carrière d'un problème, de le « réinscrire dans une temporalité », *Ibid.,* p. 211.

[733] Stéphane Cadiou et Maurice Olive mettent en avant la nécessité de ne pas se concentrer uniquement sur la question de la genèse ou de la mise en œuvre des réformes territoriales, afin de porter la focale sur les « mobilisations politiques territorialisées » que suscite la mise à l'agenda de telles réformes, Cadiou Stéphane, Olive Maurice, « Susciter un attachement à la commune : Les maires mobilisés contre la métropole *», in* Traïni Christophe (dir.), *Émotions et expertises : Les modes de coordination des actions* collective, PUR, Rennes, 2015, p. 172.

Section 1. De l'impossible décision tranchée au vote d'une architecture institutionnelle transitoire et réversible

L'histoire de la mission de préfiguration est une histoire de négociations. Des négociations entre élus locaux, entre administrations locales et de la mission, entre acteurs locaux et étatiques. Le cœur de ces négociations porte moins sur des ajustements, des amendements à la marge des dispositions de la loi MAPTAM et de ses modalités de mise en œuvre que sur la nature même de la décision qui vient d'être prise et de la nouvelle décision qui s'annonce : Sont (re)négociés le caractère tranché ou non de la décision de la loi MAPTAM ; la nature de la mission de préfiguration, de simple instrument de mise en œuvre de la loi à celle d'instance de préparation d'une nouvelle décision ; et enfin le caractère non-figé et réversible de l'architecture institutionnelle issue de la nouvelle décision de la loi NOTRe. La mission de préfiguration est ainsi l'objet de luttes autour de ce qu'elle est, ce qu'elle peut faire, et une fois ses travaux terminés, ce qu'il sera possible de faire, de refaire et défaire dans un avenir proche.

Ces négociations conflictuelles sont entamées dès le vote de la loi MAPTAM, lors de rencontres entre les représentants du syndicat Paris Métropole qui doit la co-présider et les acteurs étatiques impliqués dans le suivi de la réforme. La mission tarde à être lancée jusqu'à ce que soient obtenues des garanties sur son rôle de réécriture de la loi MAPTAM, mais aussi pour certains acteurs locaux des garanties sur la possibilité d'y porter leurs intérêts particuliers. Il s'agit ainsi pour les élus locaux de faire de la mission une instance de « réforme de la réforme » votée quelques mois plus tôt (1.1). Au sein de la mission, les différents scénarios institutionnels qui avaient émaillé les débats à Paris Métropole sont remis sur la table, avec une focale portée sur la répartition des ressources fiscales traditionnellement affectées aux intercommunalités (1.2). À l'agenda parlementaire à la fin de l'année 2014, la première version du projet de loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) ne comporte aucune disposition relative au Grand Paris. Mais contrairement à l'épisode de Livre blanc de Paris Métropole, un compromis entre élus locaux, puis avec le Gouvernement, est cette fois trouvé. Il consacre une période transitoire dont la nature et l'issue incertaine permettent de concilier les attentes antagonistes des acteurs locaux et étatiques pris dans la réforme (1.3).

1.1 Une mission de mise en œuvre ou de révision de la loi ?

Selon la loi MAPTAM, la mission de préfiguration doit préparer les conditions budgétaires et juridiques de création de la Métropole du Grand Paris au 1er janvier 2016, faire des propositions en matière de découpage des « Territoires » infra-métropolitains, et travailler à la définition d'un projet métropolitain qui viendra cadrer les compétences de la Métropole du Grand Paris. Les fonctions assignées à la mission vont cependant être l'objet de négociations entre Paris Métropole et les représentants de l'État après la promulgation de la loi. Pour la majorité des membres du syndicat, désormais présidé par le maire PS des Lilas Daniel Guiraud, l'objectif est de doter la mission d'une véritable capacité législative, en vue de réécrire l'article 12 de la loi MAPTAM (1.1.1). Sans garantie offerte par l'État sur la question du statut des « Territoires », des dissensions émergent au sein du syndicat quant à sa participation ou non à la préfiguration de la réforme (1.1.2).

1.1.1 Négocier la nature de la préfiguration, négocier la nature de la loi

Encadré n°14 : Matériaux utilisés pour restituer les négociations autour de la mission de préfiguration

Cette partie s'appuie sur le dépouillement des archives du syndicat Paris Métropole. Y sont particulièrement mobilisés les comptes-rendus internes du syndicat rédigés à la suite de quatre rendez-vous entre janvier et février 2014 avec :

- le préfet de Région Jean Daubigny, les 16 janvier et 12 février ;
- le conseiller du Premier ministre en charge des collectivités territoriales et de la décentralisation, Philippe Yvin, le 17 janvier ;
- la ministre Marylise Lebranchu, le 5 février.

Cette partie s'appuie également sur les archives de la direction générale des services du conseil général Hauts-de-Seine traitant de la mise en place de la mission de préfiguration (2877W41). Sont également mobilisés les documents préparatoires à ces rendez-vous produits par l'administration de Paris Métropole pour le bureau du syndicat ; différentes lettres adressées à Marylise Lebranchu et Manuel Valls par le président de Paris Métropole ; ainsi que les entretiens réalisés avec les agents ayant participé à l'équipe de la mission ou à ses travaux. Les délibérations du conseil syndical de Paris Métropole, entre février et juin 2014, complètent ces matériaux.

Le 16 janvier, un peu moins d'un mois après le vote de la loi MAPTAM, le préfet Jean Daubigny, un proche de Manuel Valls dont il a été le directeur de cabinet au ministère de l'Intérieur avant sa nomination en 2012, reçoit une délégation du bureau de Paris Métropole[734]. Le nouveau président du syndicat et maire socialiste des Lilas Daniel Guiraud

[734] La délégation est composée de Patrick Braouezec, Daniel Guiraud, Philippe Laurent, Pierre Mansat et Jean-Marc Nicolle, accompagnés de la directrice générale de Paris Métropole, Compte-rendu de la rencontre avec le préfet Jean Daubigny du 16 janvier 2014, Archives de Paris Métropole.

conditionne la participation des élus à leur « pleine intégration » au sein de la mission. Le préfet leur propose une structure administrative « pilotée à 50-50 dans toutes ses dimensions » entre représentants des collectivités locales et de l'État, et chargée d'épauler les élus. L'administration de la mission regrouperait une équipe de 30 à 35 agents équivalents temps pleins, répartis moitié fonction publique territoriale, moitié fonction publique d'État. Ces propositions rencontrent l'assentiment de la délégation syndicale, mais les revendications des élus portent d'abord sur la nature du travail de la mission.

Le maire de Sceaux et précédent président du syndicat Philippe Laurent revendique qu'elle puisse « construire une forme de loi ». Daniel Guiraud demande quant à lui un règlement intérieur, voté par le conseil des élus de la mission, qui viendrait préciser le décret instituant la préfiguration. Le lendemain de la rencontre avec le préfet, cette fois face à Philippe Yvin, conseiller de Jean-Marc Ayrault, le maire UMP de Rueil-Malmaison Patrick Ollie souhaite que la mission « rattrape certaines dérives législatives s'agissant de la Métropole », en particulier quant au statut de ses « Territoires »[735]. Le président communiste de Plaine Commune Patrick Braouezec partage l'avis du maire des Hauts-de-Seine, et indique dans la lignée des positions du syndicat depuis septembre 2013 que « la question fondamentale posée par la loi est celle des 'Territoires' ».

Les « Territoires » n'ont au sein de l'article 12 de la loi MAPTAM ni fiscalité propre ni personnalité juridique. Ils n'ont ainsi aucune compétence propre, bien que certaines puissent leur être déléguées par la Métropole. Ils s'apparentent alors davantage à des syndicats de communes qu'à des intercommunalités de type communauté d'agglomération. Pour les trois grands EPCI de petite couronne que sont Plaine Commune, Grand Paris Seine Ouest et Est Ensemble, dont le périmètre a vocation à être repris au sein de la carte des « Territoires », le passage à ce nouveau statut pose de nombreux problèmes budgétaire et de gestion des ressources humaines. Les autres maires défendent le renforcement des subdivisions métropolitaines afin que les compétences transférées par les communes soient gérées à moindre distance par rapport à la future institution métropolitaine. Étant donné qu'il y aura moins de collectivités représentées au sein des futures assemblées politiques des « Territoires », les communes y auront plus d'élus qu'au sein du conseil métropolitain, où pèsera davantage la démographie de la capitale.

[735] Sont présents à cette réunion outre Philippe Yvin et Patrick Ollier, les mêmes représentants de Paris Métropole qu'à l'occasion de la rencontre la veille avec le préfet, Compte-rendu de la rencontre avec Philippe Yvin du 17 janvier 2014, Archives de Paris Métropole.

Face à la délégation syndicale, le conseiller du Premier ministre se montre conciliant. Il défend le rôle de l'État dans la mission étant donné qu'il s'agit de la « Métropole capitale » ; mais décrit le champ d'intervention de la mission comme « considérable ». La loi la charge déjà de produire de six rapports de préfiguration, de participer à la rédaction des ordonnances gouvernementales et de définir l'organisation interne de la future Métropole.

Outre le fait de présenter leurs revendications, ces rencontres sont l'occasion pour les élus de faire valoir leur conception de la loi MAPTAM tout juste votée. Patrick Braouezec la qualifie auprès de Philippe Yvin de « loi-cadre » dont le résultat final doit être l' œuvre de la mission où les élus sont forces de proposition. De même, il s'agit pour Patrick Ollier de faire de la mission le moteur d'un « prolongement législatif ». Pour le maire de Rueil-Malmaison, « l'article d'habilitation (*il qualifie ainsi l'article 12 de la loi MAPTAM relatif au Grand Paris*) est assez large pour rejoindre les attentes » des élus réunis au sein du syndicat.

Une résolution votée en conseil syndical le 7 février 2014 déploie cette appréciation de la loi MAPTAM : Paris Métropole défend un « partenariat exigeant » avec l'État, qui doit permettre de porter métropole « polycentrique ». Le syndicat exige que les préconisations de la mission puissent se traduire dans un « nouveau texte législatif »[736] :

> « Il sera nécessaire de créer les conditions de prise en compte effective des préconisations des collectivités dans le processus de travail gouvernemental. Du fait du caractère très large de l'habilitation, c'est d'ailleurs le contenu des ordonnances (…) Qui donnera corps aux évolutions du texte attendues par les élus. Si certaines dispositions de la loi s'avèrent inapplicables, il reviendra alors à la mission de préfiguration de préconiser, le cas échéant, des améliorations de la loi par un nouveau texte législatif » - Paris Métropole, résolution n°2014-001 du 7 février 2014.

Relevons que cette résolution est adoptée à l'unanimité moins une abstention, plus d'un mois avant le supposé retournement des élections municipales de mars 2014. Plusieurs des ténors socialistes de Paris Métropole sont présents pour ce vote : outre le président Daniel Guiraud, Jean-Yves Le Bouillonnec, François Pupponi le maire de Sarcelles, Gérard Cosme le président d'Est Ensemble, le maire de Clichy-sous-Bois Olivier Klein, ou encore l'adjoint de Bertrand Delanoë Pierre Mansat prennent part à ces débats. La demande d'un nouveau texte législatif est par ailleurs justifiée par un registre technique et dépolitisé : si nouveau texte il doit y avoir, c'est bien parce que certaines dispositions de la loi MAPTAM pourrait être « inapplicables ».

---

[736] « Paris Métropole et la préfiguration de la MGP : le sens de notre action, les conditions de notre engagement, les enjeux de renouveau du syndicat », résolution votée par le conseil syndical de Paris Métropole le 7 février 2014.

La négociation autour de la nature du travail de la mission la préfiguration rejoint chez les élus syndicaux un travail autour de la qualification de la nature de la loi MAPTAM. Texte cadre, d'orientation, ou texte achevant la réforme de la gouvernance du Grand Paris ? La qualification de la loi MAPTAM est un enjeu de luttes entre représentants syndicaux et acteurs étatiques. Pour les premiers, la qualification de « loi-cadre » ouvre la voie à une nouvelle loi prenant compte de leurs aspirations ; pour les seconds, il s'agit de défendre l'architecture institutionnelle métropolitaine tout juste votée, sans fermer la porte à des évolutions dont l'ampleur reste à négocier. Mais en présentant comme indispensable la participation des élus locaux, le préfet Daubigny comme Philippe Yvin consacrent auprès des représentants syndicaux la « rationalité limitée du décideur gouvernemental »[737], qui ne peut s'appuyer sur son seul texte de loi pour assurer sa mise en œuvre.

Le discours de Marylise Lebranchu est plus ferme. Rencontrée le 5 février 2014 par la délégation syndicale[738], elle annonce que « l'épure de la loi, avec la fusion des EPCI, ne sera pas remise en cause » :

> « Patrick Braouezec : Jean-Yves Le Bouillonnec nous a fait comprendre que la loi pouvait être modifiée.
> Marylise Lebranchu : Oui, revisitée.
> Daniel Guiraud : On ne conteste pas que la Métropole soit l'EPCI et qu'il n'y ait plus d'autres EPCIs, et le levier fiscal n'est pas une condition *sine qua non*, mais peut-on imaginer sans tabou de donner une forme juridique aux 'Territoires' ?
> Marylise Lebranchu : **Pas de tabou, du moment qu'il n'y a pas plusieurs échelons fiscaux** » - Compte-rendu de la réunion du 5 février 2014 avec Marylise Lebranchu, Archives de Paris Métropole.

Dans les négociations autour de la nature de la mission de préfiguration, Marylise Lebranchu défend qu'elle n'aurait pour but que « d'affiner » voire de « revisiter » la loi, ce que l'État « ne fera pas seul ». Pour la ministre de la Décentralisation, l'éventuelle fiscalité propre pour les « Territoires » est présentée comme une ligne rouge. Notons que les acteurs syndicaux ne semblent pas tous, si l'on se fie aux comptes-rendus, appuyer les revendications syndicales avec autant de force. Des élus tels Patrick Braouezec, Jacques JP Martin, Patrick Ollier, portent avec force la fiscalité propre des « Territoires ». Le président Daniel Guiraud, proche de Claude Bartolone, a une position personnelle plus favorable à l'architecture institutionnelle décidée par MAPTAM. Néanmoins, sa qualité de président syndical le contraint à se faire

[737] Milet Marc, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, 2010/3 (n° 135), p. 601-618.

[738] Sont présents, à l'occasion de la rencontre de Paris Métropole avec la ministre, Daniel Guiraud, Patrick Braouezec, Daniel Breuiller, Pierre Mansat, Jacques JP Martin, Jean-Marc Nicolle, Patrick Ollier, et la directrice de Paris Métropole, Compte-rendu de la réunion du 5 février 2014 avec Marylise Lebranchu, Archives de Paris Métropole.

l'écho des positions de l'instance qu'il préside. Il adopte une posture d'intermédiaire entre le syndicat et le Gouvernement.

1.1.2 Une installation sous tension : le bras de fer entre Paris Métropole et le Gouvernement sous fond de luttes syndicales

Le syndicat précise à la veille des élections municipales et d'une nouvelle rencontre avec le préfet Daubigny ce qu'il attend de sa participation à la mission, qu'il inscrit au conditionnel[739] :

- La création d'un statut juridique *sui generis* pour les « Territoires », qui doit retranscrire leur autonomie par rapport à la Métropole ;
- Une organisation de la mission à l'image de celle du syndicat, reprenant ses quatre groupes de travail (périmètres et carte des territoires, statut juridique et compétence des territoires, projet métropolitain, finances) ;
- Des élus locaux placés « dans une position centrale, d'orientation, d'impulsion, de suivi et de validation des travaux ».

Paris Métropole réengage un rapport de force avec l'État, après l'avoir temporairement perdu, afin d'influer sur la rédaction du décret d'installation de la mission avant la trêve des élections municipales. Selon une note interne de la direction du conseil général des Hauts-de-Seine, un boycott, en l'absence de contreparties suffisante de la part de l'État, est soutenu par plusieurs élus dès le mois de février 2014 :

> « Plusieurs élus ont annoncé lors du comité syndical qu'ils se retireraient de la préfiguration, si la co-présidence n'était pas respectée ou **si la question des 'Territoires' n'était pas pleinement explorée** » - Note à l'attention du Président du conseil Général des Hauts-de-Seine et de la Directrice générale des services du département, Archives des Hauts-de-Seine, 2877W41

Auprès de l'*AFP*, le président Daniel Guiraud rejette la politique de la chaise vide, mais affirme que Paris Métropole ne s'inclinera pas face aux représentants de l'État : « on ne pratiquera pas la chaise vide mais personne ne veut dire *amen* à ce que fera l'État »[740]. Un mois plus tard, une fois la période électorale passée, Marylise Lebranchu adresse une lettre au président du syndicat qui présente le contenu du décret d'installation et revient sur les marges

[739] Document préparatoire de la rencontre entre le bureau de Paris Métropole et le préfet Daubigny du 13 mars 2014, Archives de Paris Métropole

[740] *AFP*, 10 mars 2014.

de manœuvre de la mission[741]. Le principe de co-décision entre État et collectivités est confirmé. En matière d'organisation des travaux de la mission, la ministre donne le champ libre aux élus :

> « Les élus s'organiseront librement et dans la confiance, notamment pour mettre en place les formations restreintes et les groupes de travail (…) **Le conseil des élus, pleinement intégré à la mission, est placé dans une position centrale, d'orientation, d'impulsion, de suivi et de validation politique** » - Lettre de Marylise Lebranchu à Daniel Guiraud, président de Paris Métropole, du 10 avril 2014, Archives de Paris Métropole.

Concernant la révision de la législation, la ministre Lebranchu dit partager l'analyse du syndicat sur les « possibilités ouvertes par la loi » en ce qui concerne l'octroi de compétences propres aux « Territoires ». En somme, elle ne s'oppose pas à ce qu'ils soient dotés d'une personnalité juridique, mais n'évoque pas une fiscalité propre.

Le discours public de la Ministre est moins ouvert aux demandes. Membre du bureau du syndicat, le député UMP Patrick Devedjian pose une question au Gouvernement le 20 mai 2014, à propos d'un engagement qu'aurait pris le Premier ministre Manuel Valls en faveur de « la révision législative de l'article 12 de la loi »[742]. Marylise Lebranchu lui donne une fin de non-recevoir :

> « Monsieur Devedjian, si nous commençons par dire qu'il faut reculer parce que c'est compliqué, parce qu'il faut réfléchir et faire des simulations, alors la France n'avancera jamais ! » - Séance des Question au Gouvernement – Assemblée nationale, mardi 20 mai 2014

Entre temps, le 16 mai 2014, Paris Métropole s'est réuni en conseil syndical pour la première fois depuis la victoire de la droite aux élections municipales. La droite est désormais destinée à être majoritaire au sein d'un conseil métropolitain où doivent siéger en premier lieu les maires selon ce que prévoit la loi MAPTAM, étant donné que chacune commune disposera d'au moins un siège au sein du futur conseil métropolitain.

Au sein d'une nouvelle résolution votée à l'unanimité moins deux abstentions, le syndicat, à la composition en partie renouvelée par les élections[743], se montre revendicatif, dans la continuité des positions adoptées en février et en mars avant les élections :

---

[741] Lettre de Marylise Lebranchu à Daniel Guiraud, président de Paris Métropole, du 10 avril 2014, Archives de Paris Métropole.

[742] Je ne sais pas à quel épisode Patrick Devedjian fait allusion.

[743] Relevons cependant qu'aucun des membres les plus actifs du bureau de Paris Métropole, c'est-à-dire ceux qui ont participé aux concertations avec les acteurs étatiques depuis la loi MAPTAM autour de l'installation de la mission, n'est défait à l'occasion des élections municipales.

> « Plusieurs problèmes sont posés par la rédaction actuelle de l'article 12 du texte de la loi. Paris Métropole, dans son vœu du 20 septembre 2013, a précisé quels étaient les problèmes essentiels (…) Paris Métropole, considérant que la mission de préfiguration ne pourra aboutir à une solution satisfaisante au regard du statut des 'Territoires' par les seules ordonnances, **demande au Gouvernement de s'engager sur la modification de l'article 12 de la loi MAPTAM**. A cet effet, des réponses précises devront être formulées d'ici notre prochain Comité syndical qui devra se prononcer sur la mise en œuvre de la mission de préfiguration. Paris Métropole, qui co-préside la mission de préfiguration, prendra toutes ses responsabilités en ce sens. Il en va de la réussite de la Métropole du Grand Paris » - Résolution de Paris Métropole du 16 mai 2014.

Nous pouvons noter la permanence de l'unanimisme au sein de Paris Métropole sur le sujet de la mission de préfiguration, indépendamment des élections municipales du mois de mars. Il reste toujours ambigu sur sa participation à la mission, et la conditionne à des garanties données par le Gouvernement sur une révision de la loi MAPTAM. En public, la menace de boycott est désormais affirmée. Daniel Guiraud déclare le 5 juin : « si l'État nous répond qu'il est disposé à modifier l'article 12, alors nous entrerons dans la mission de préfiguration »[744]. Quelques jours plus tard, à la suite d'une rencontre entre le bureau du syndicat, Marylise Lebranchu et Manuel Valls, ce dernier adresse une lettre publique qui fait office de feuille de route gouvernementale vis-à-vis la mission de préfiguration. Le nouveau Premier ministre, nommé le 31 mars 2014, indique alors au syndicat :

> « Pour renforcer les 'Territoires', il semble nécessaire de prévoir un statut *sui generis* qui garantisse la possibilité de poursuivre les actions de mutualisation d'ores et déjà mises en œuvre. Aussi, **une modification, par la loi, de ce statut semble-t-elle nécessaire** (…) **C'est au sein de la mission que des évolutions doivent être consenties** » - Lettre du Premier ministre au président de Paris Métropole, 16 juin 2014.

Mais la ligne rouge de la fiscalité propre des « Territoires », est toujours d'actualité. Le Premier ministre ne souhaite pas « mettre en cause le principe du transfert des impôts économiques à la Métropole » afin de permettre la « solidarité entre les 'Territoires' de la Métropole ». En réaction, le syndicat reporte à 57 voix contre 50 son engagement dans la mission :

> « Une délégation de Paris Métropole, conduite par son président, Daniel Guiraud, a été reçue le 12 juin 2014, par Manuel Valls et Marylise Lebranchu. À l'issue de cette rencontre, le Premier ministre a confirmé son acceptation que soit revu l'article 12. Tout en se félicitant de cette avancée, lors du Comité syndical de ce jour, plusieurs élus ont souhaité que soient apportées des précisions complémentaires sur les territoires : outre le statut *sui generis* acté par le Gouvernement, **leurs interrogations portent sur la nature des ressources financières et fiscales des**

[744] *Le Moniteur*, 5 juin 2014.

> **territoires. Une majorité des élus, a alors décidé de différer l'entrée effective du syndicat dans la mission de préfiguration** » - Communiqué de presse de Paris Métropole du 17 juin 2014.

La nouvelle majorité syndicale de droite, conduite par Patrick Devedjian, pèse dans ce report[745]. Au rapport de force engagé entre Paris Métropole et l'État s'ajoutent, pour comprendre le vote majoritaire du syndicat, des dissensions internes. Depuis le vote de la loi MAPTAM, le conseil général des Hauts-de-Seine s'interroge sur la poursuite de sa participation au syndicat. Chargé du suivi de l'activité de Paris Métropole, les notes du « Pôle prospective territoriale et partenariats » de la direction générale des Hauts-de-Seine font état de réserves grandissantes à l'approche de la période de préfiguration. On reproche un fonctionnement syndical inadapté à la prise de position rapide, qui favorise l'émergence d'une élite interne de plus en plus autonome vis-à-vis du reste bureau :

> « La représentativité de Paris Métropole constitue un problème de fond dans le cadre d'un processus où le syndicat devra régulièrement prendre rapidement position vis-à-vis de l'État. Le risque est celui d'une participation de Paris Métropole à la mission de préfiguration incarnée par un petit groupe d'élus et de collaborateurs disponibles et engagés » - Note du Pôle prospective territoriale et partenariats à l'attention du Président du conseil général des Hauts-de-Seine, Archives des Hauts-de-Seine, 2877W41.

Plus encore, ce « petit groupe d'élus » de Paris Métropole est soupçonné d'être, auprès des acteurs étatiques, un « relais » de la « suppression des départements ». L'actualité de cette question est criante depuis que Jean-Marc Ayrault, alors Premier ministre, s'y est dit favorable début 2014[746] :

> « Lors du bureau du 11 février 2014, Patrick Jarry sous-entendait que, la fusion des départements étant sur les rails, le premier projet de loi (et notamment la disparition des EPCI) devait être révisé. Il reprenait une position tenue il y a quelques semaines par Patrick Braouezec et par certains membres de l'équipe de Paris Métropole. Daniel Guiraud évoquait lui aussi le sujet régulièrement lors des précédents bureaux, et avait même suggéré que les élus s'en saisissent. Il a paru cette fois plus réservé et a tempéré les propos de Patrick Jarry » - Note du Pôle prospective territoriale et partenariats à l'attention du Président du conseil général des Hauts-de-Seine, Archives des Hauts-de-Seine, 2877W41.

---

[745] *Libération*, 17 juin 2014.

[746] « Jean-Marc Ayrault 'favorable à la suppression des départements de la première couronne' parisienne », *Le courrier des maires*, 16 janvier 2014.

Face à la crainte d'une autonomisation d'un petit groupe de maires investis, Patrick Devedjian mène ses propres rendez-vous avec les services préfectoraux des Hauts-de-Seine[747]. Pour contrer cette prétendue oligarchie syndicale, le chef de la « banlieue bleue » décide d'entrer en campagne pour présider Paris Métropole à partir de décembre 2014 ; la règle de l'alternance gauche-droite prévoit effectivement que le successeur de Daniel Guiraud soit un élu de droite. Présider Paris Métropole pour l'année 2015 est une position d'autant plus stratégique qu'elle implique de co-présider la mission de préfiguration. Contre l'avis de Patrick Ollier et Jacques JP Martin, deux des maires UMP les plus investis au sein du syndicat, Patrick Devedjian fait organiser fin juin une primaire interne à la droite pour désigner le futur président du syndicat. Celle-ci se tient quelques jours après le vote du report de l'installation de la mission de préfiguration, et offre une victoire écrasante à Patrick Devedjian contre son rival Patrick Ollier, à 36 voix contre 3, pour seulement 43 bulletins exprimés sur les 88 collectivités UMP présentes au sein du syndicat[748]. Désormais assuré de pouvoir défendre la cause départementale à partir d'une position prééminente au sein de la mission qu'il co-présidera, Patrick Devedjian et ses soutiens votent avec la gauche l'entrée du syndicat dans la mission, quelques jours plus tard, le 1er juillet 2014.

L'analyse des relations entre élus syndicaux et acteurs étatiques montre la stabilité des positions du bureau et du conseil syndical, indépendamment de la victoire de la droite aux élections municipales de 2014. Certes, la menace de boycott est encore plus forte aux lendemains de la défaite du parti gouvernemental, mais elle était agitée avant les élections. Les alternances municipales de 2014 permettent davantage à la droite d'affirmer un nouvel état des forces politiques locales qu'elles n'infléchissent le positionnement d'une institution syndicale déjà acquise à la révision de l'article 12 de la loi MAPTAM. En plaçant la focale davantage au niveau du syndicat et de ses échanges avec les acteurs étatiques[749], on observe plus de continuité que de bifurcations. Par ailleurs, les résultats des élections municipales sont loin de changer brusquement les positions gouvernementales quant à la fiscalité propre des « Territoires ».

---

[747] Je n'ai pas eu accès aux comptes-rendus des réunions entre Patrick Devedjian et le secrétariat général de la préfecture des Hauts-de-Seine ou le préfet des Hauts-de-Seine, mais ses ordres du jour donnent une large place à la question métropolitaine et au syndicat Paris Métropole, Archives des Hauts-de-Seine, 2877W41.

[748] « Paris Métropole 2015 : Patrick Devedjian remporte une primaire contestée », *AFP*, 20 juin 2014.

[749] L'appréciation du caractère ou non de « tournant » dans les politiques publiques étant intimement lié à la focale adoptée, aux acteurs que l'on décide de retenir et au processus au plus long cours qui est pris en compte, Laurens Sylvain, « '1974' et la fermeture des frontières, *art. cit.*

Plutôt qu'une analyse centrée sur le poids des élections locales et des anticipations partisanes pour expliquer la dynamique de mise en « réforme de la réforme », nous faisons nôtre le constat d'Olivier Rozenberg et d'Eric Kerrouche selon lequel les assemblées parlementaires « ne peuvent plus prétendre au monopole de la représentation démocratique légitime »[750]. Dans le cas du Grand Paris, l'agencement institutionnel vers laquelle se dirige la réforme - Métropole intégrée, polycentrique, etc. - évolue selon l'arène politique où il est discuté. Les lignes bougent après la séquence parlementaire MAPTAM et la réintégration des élus locaux dans le jeu décisionnel : le Gouvernement a accédé à la demande d'un statut juridique pour les « Territoires ». Reste encore en jeu celle de leur fiscalité propre.

1.2. Comment détricoter une institution : des élus locaux entre transgression et modération vis-à-vis de la commande gouvernementale

La mission de préfiguration donne la possibilité aux élus de contribuer à une réforme à laquelle ils se sont majoritairement opposés. Comme le relevait Bastien François dans le cas des « travaux préparatoires » du Comité consultatif constitutionnel - chargé de la mise en forme juridique de la transition entre les régimes de la IVème et de la Vème République et composé de parlementaires des différents groupes politiques - ce qui est en jeu dans ce type de travail de préfiguration n'est pas seulement la « formalisation juridique de l'acte constituant », mais aussi « la possibilité de le valider aux yeux de tous et en faisant partager toutes les significations »[751]. En leur « offrant et imposant (…) une place dans le processus d'élaboration » de l'architecture institutionnelle du Grand Paris, la mission leur octroie un rôle de partenaires de l'État et ainsi les « contraint à la négociation »[752].

La composition de l'administration de la mission de préfiguration reflète cette logique de partenariat entre l'État et les différents niveaux de collectivités locales, mais ce sont bien les élus locaux qui dominent son arène politique (1.2.1). S'il y a bien durant les travaux de la mission de préfiguration une nouvelle discussion sur les différents scénarios institutionnels,

---

[750] Rozenberg Olivier, Kerrouche Éric, « Retour au parlement », *Revue française de science politique*, vol. 59, 2009/3, p. 397-400.

[751] François Bastien, *Naissance d'une constitution. La Cinquième République 1958-1962*, Presses de Sciences Po, Paris, 1996, p. 139.

[752] Comme le met en avant Hélène Michel sur les positionnements des représentants des locataires au sein de la Commission Nationale des Rapports locatifs, la participation à cette instance les contraint à tenir un rôle de partenaire et à participer à une négociation, qui si elle venait à être rompue leur ferait perdre la reconnaissance qui leur a été octroyée. Dans le cas présent, les élus locaux, tout en étant intégrés à la production de la loi via la mission, sont néanmoins contraints à renoncer à une part de leur velléité de révision de l'architecture du Grand Paris, « Histoires croisées et usages concurrents d'un dispositif public : la commission nationale des rapports locatifs 1982-1986 », *in* Laborier Pascale, Trom Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, PUF, Paris, 2003, p. 183-206.

un retour sur l'ensemble des dispositions issues de MAPTAM est cependant écarté (1.2.2). Les objectifs qui étaient assignés à la Métropole, notamment en matière de péréquation, n'en sont pas moins largement revus à la baisse par le conseil des élus de la mission (1.2.3)[753].

1.2.1 Une administration paritaire entre État et collectivités, pour assister une assemblée d'élus locaux

Le projet de loi NOTRe fait partie de l'acte III de la décentralisation de la présidence de François Hollande. C'est avec ce texte en ligne de mire que la mission de préfiguration travaille à réviser la loi MAPTAM. Les délais sont serrés : les élus se réunissent au sein de la mission pour la première fois en juillet 2014 ; le projet de loi NOTRe est déposé dès le 18 juin au Sénat, sans aucune disposition relative à la Métropole du Grand Paris. Les commissions sénatoriales doivent rendre leurs rapports pour le mois de décembre, il revient à la mission de dégager des orientations communes d'ici là. Le premier conseil des élus se tient le 8 juillet 2014. Co-président de la mission, le préfet Daubigny énonce que le conseil a vocation à « donner des avis » et non à se constituer en « assemblée délibérante », bien qu'il constitue « l'organe politique de la mission de préfiguration »[754].

Encadré n°15 : Une organisation calquée sur celle de Paris Métropole

À l'occasion du premier conseil des élus est décidée la constitution d'un « comité de pilotage » de la mission, composé de 56 membres, soit un quart des membres du conseil, ce qui peut l'assimiler au bureau syndical. Sont présentés les quatre groupes de travail de la mission, avec comme à Paris Métropole un principe de co-animation entre élus de droite et de gauche. Un premier groupe est consacré à la fiscalité, un second au projet métropolitain, un troisième au statut juridique et aux compétences des « Territoires', et enfin un dernier au périmètre et à la carte des « Territoires ». L'article 12 de la loi MAPTAM précisait ainsi la composition du conseil des élus : les maires des communes de petite couronne ; les maires des communes limitrophes appartenant à un EPCI dont une partie du territoire se situe sur le périmètre de la petite couronne et qui en font la demande ; le maire de Paris ainsi que des représentants du conseil de Paris ; les présidents des conseils généraux d'Île-de-France ou leurs représentants ; le président du conseil régional d'Île-de-France ainsi qu'un conseiller régional ; les présidents des EPCI de petite couronne ; le président de Paris Métropole ainsi que quatre élus de la représentation nationale, soit deux députés et deux sénateurs. L'arrêté préfectoral du 3 juillet 2014 fixe à 225 le nombre théorique de membres du conseil des élus[755]. Dans les faits, certains élus ont plusieurs casquettes. Les quatre élus présents en tant que parlementaires sont Jean-Christophe Lagarde, Alexis Bachelay, Roger Karoutchi et Jean-Pierre Caffet. Soit deux élus des Hauts-de-Seine (Bachelay et Karoutchi), un de Seine-Saint-Denis (Lagarde), et un de Paris (Caffet). Le conseil des élus est épaulé par un conseil des « partenaires socio-économiques ». Cette instance prévue dans

[753] Cette sous-section s'appuie sur les comptes-rendus des conseils de la mission de préfiguration, réalisés par son équipe administrative.

[754] Compte-rendu de la réunion du conseil des élus, 8 juillet 2014. Tous les compte-rendus cités par la suite et relatifs à des réunions de la mission ont été réalisés par l'équipe administrative de la mission de préfiguration.

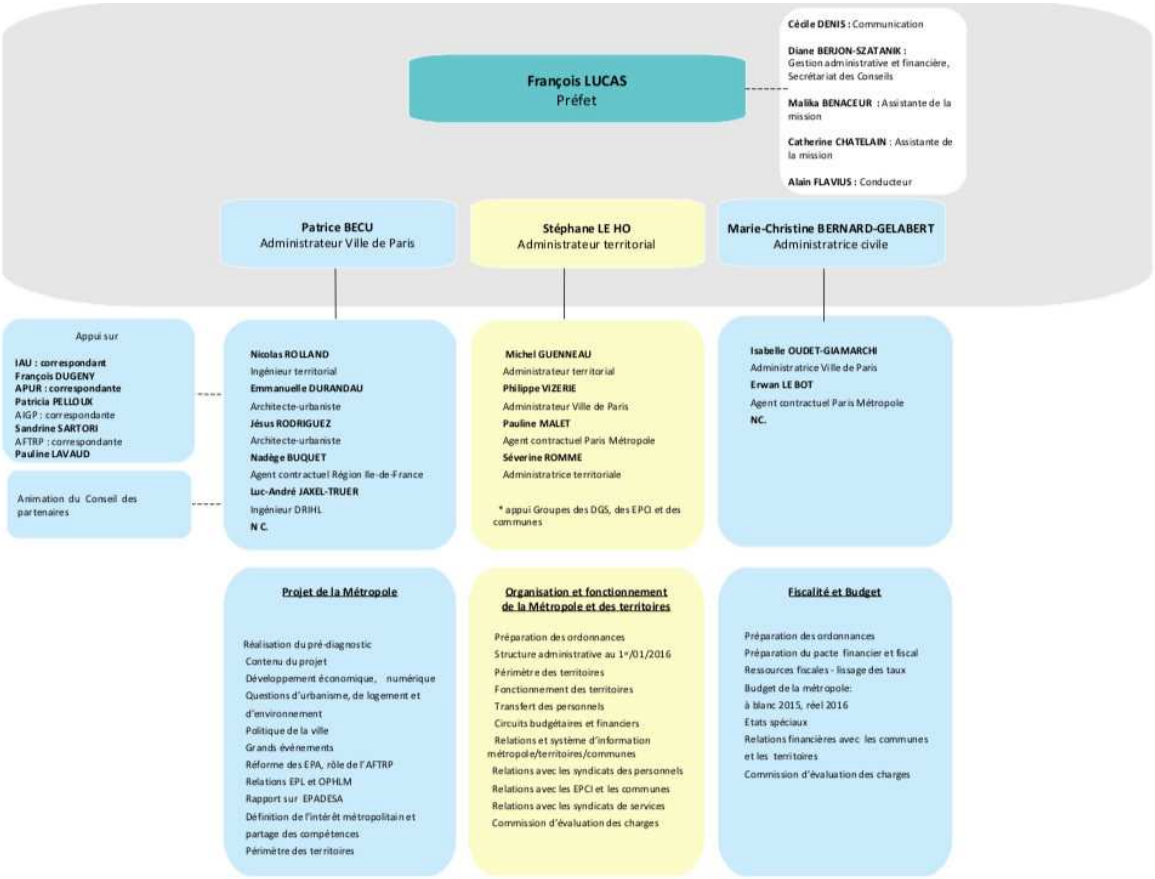
[755] Arrêté fixant la liste nominative des membres du conseil des élus de la Mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris, 3 juillet 2014.

MAPTAM doit émettre un avis sur les travaux de la mission et est composée de vingt membres désignés par le conseil économique, social et environnement régional (CESER) d'Île-de-France, vingt membres désignés par le préfet de la région et vingt membres désignés par le président de Paris Métropole.

Avec son conseil des élus pléthorique, son conseil des partenaires socio-économiques, son découpage en groupes de travail et son organisation générale, la mission rappelle largement le syndicat Paris Métropole. Plusieurs différences notables cependant : la co-présidence du préfet ; la fin de la règle d'une collectivité égale une voix car Paris dispose de plusieurs élus ; la présence de parlementaires au titre de parlementaire ; ainsi qu'une administration plus importante.

Figure n°22 : Schéma organisationnel de la mission de préfiguration

Figure n°23 : Organigramme de l'équipe administrative la mission de préfiguration[756]



L'équipe administrative est composée de vingt agents. Elle est dirigée par un préfet, François Lucas. Désigné conjointement par le préfet Daubigny et le président de Paris Métropole Daniel Guiraud, il était membre du cabinet de Jean-Pierre Chevènement lors de la conception de la loi sur l'intercommunalité de 1999. La composition de l'équipe administrative est discutée dès le début de l'année 2014. Elle est guidée par un principe de parité entre administration de la ville de Paris, fonction publique d'État et fonction publique territoriale. L'organisation de l'administration est calquée sur celle des élus, en groupes de travail[757]. Les agents de la ville de Paris sont sur-représentés par rapport aux autres collectivités. La répartition est globalement la suivante : un tiers fonction publique territoriale

[756] Source : archives de la mission de préfiguration.

[757] Dans le cas de l'équipe administrative, les agents du groupe « organisation et fonctionnement de la Métropole et de ses territoires » suivent à la fois les groupes des élus relatifs aux compétences et aux périmètres des territoires. Le comité de pilotage des élus ne dispose pas d'une équipe administrative propre pour son suivi.

autres que Paris, un tiers fonction publique d'État, un tiers fonctionnaires de la Mairie de Paris.

> « Lorsque je suis arrivée à la mission de préfiguration dès juin 2014, nous étions 3 : Monsieur le préfet Lucas, le directeur de la mission, son assistante de direction et moi-même. L'équipe s'est progressivement étoffée avec effectivement des logiques d'équilibre entre les territoires et entre les appartenances politiques. Les agents ne venaient que de collectivités de petite couronne, deux agents venaient directement du syndicat Paris Métropole et deux autres agents venaient de la ville de Paris. **Nous étions assez peu à être fonctionnaires d'État car le choix avait été fait de privilégier les agents des collectivités afin que les collectivités soient le maximum impliquées à toutes les étapes de la création de la Métropole** » - Entretien avec une ancienne chargée de mission de la mission de préfiguration, le 24 octobre 2019.

Deux agents de Paris Métropole - Pauline Malet et Erwan Le Bot - sont intégrés à la mission, ainsi que deux agents de la Région Île-de-France, Nicolas Rolland et Nadège Buquet. Concernant les autres collectivités représentées, les grandes intercommunalités pré-existantes ont la part belle. Le directeur adjoint de la mission Stéphane Le Ho était depuis 2010 le directeur général des services d'Est Ensemble. On retrouve également Michel Guenneau, directeur général de la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvre et proche de Patrick Devedjian, Valérie Lenain, la directrice générale adjointe de Grand Paris Seine Ouest, ou encore Séverine Rommé, précédemment directrice générale adjointe de Saint-Ouen, qui représente Plaine Commune :

> « Il y avait une commande officielle : il faut moitié territoriaux, moitié État. La commande sous-jacente, c'était un équilibre géographique et politique […] Chacun défendait les intérêts de sa strate. L'équipe se monte assez vite, il fallait remplir une case. **Moi ma case c'était les territoires du Nord-Est, la connotation Front de Gauche et fonction publique territoriale** » Entretien réalisé avec Séverine Rommé, conseillère technique à la mission de préfiguration de la MGP, 29 mai 2018.

Les agents des départements ne sont pas représentés au sein de l'équipe de la mission. Les travaux des groupes thématiques - versant administratif - de la mission associent cependant les directeurs généraux des collectivités qui en sont membres. Enfin, la présence d'agents de l'État au sein de la mission n'en fait pas pour autant une administration engageant le niveau central. Contrairement aux agents de la mission provenant des collectivités territoriales, leur action n'est pas guidée par une logique de mandat de la part de leur administration de provenance :

> « Il n'y avait pas de lien organique entre la Direction générale des collectivités locales et la mission de préfiguration. Les administrateurs civils de la mission étaient passés par la DGCL mais n'en étaient plus les représentants. Ils n'avaient pas de logique de mandat, n'étaient pas en situation de mise à disposition » - Entretien avec Pauline Mallet, membre de la mission de préfiguration, 30 juillet 2019.

Le préfet Lucas est l'interlocuteur privilégié des directions des collectivités parties prenantes. En parallèle du conseil des élus s'organise une forme de conseil des directions générales des intercommunalités existantes, sous sa direction. S'y discutent les implications relatives aux futures fusions d'administrations nécessaires à la constitution des « Territoires » infra-métropolitains. Les directeurs généraux des EPCI y prennent l'habitude de défendre des positions communes auprès du préfet Lucas :

> « On participe de façon assez offensive et revendicative. On avait une réunion si ma mémoire est bonne tous les 15 jours (…) La réunion devait être à 9h, et moi je réunis les collègues des agglos à 8h au café avant, pour qu'on essaie de partager des positions communes avant de voir le préfet de manière à être collectivement offensifs… **On est à peu près une trentaine de présents dans des situations pas forcément simples car on sait aussi entre collègues qu'avec les fusions, de 30 directeurs généraux on passera à 8-9-10, on sait pas encore le nombre de 'Territoires' qu'il y aura** » - Entretien avec l'ancien directeur général de la communauté d'agglomération Seine-Amont située dans le Val-de-Marne, le 27 février 2019.

Aux côtés des instances formelles prévues par le décret d'installation sont aussi mis en place des espaces informels entre agents des collectivités. La place des agents des collectivités locales franciliennes, politiques comme administratifs, traduit le retour au local de la réforme du Grand Paris après une séquence parlementaire marquée par leur mise à l'écart. Ce (nouveau) renouvellement temporaire des acteurs impliqués dans l'élaboration de la réforme va donner lieu à de nouveaux débats sur les scénarios institutionnels du Grand Paris.

1.2.2 Le scénario institutionnel médian de la mission de préfiguration : entre transgression et modération vis-à-vis du cahier des charges gouvernemental :

Parmi les premiers scénarios institutionnels sur le Grand Paris figuraient ceux de l'Assemblée des communautés de France. Celle-ci est toujours active sur la question, et diffuse à la fin du mois de mai 2014 un scénario alternatif à MAPTAM, tendant à faire revenir la Métropole vers le modèle polycentrique de la « Marguerite ». L'Assemblée des communautés défend une « réforme de la réforme » à partir d'un registre technicisé analogue à celui employé par les tenants de Paris Métropole : pour elle seule une « personnalité juridique » et une « autonomie financière voire une autonomie fiscale » des « Territoires » infra-métropolitains peuvent rendre la Métropole opérationnelle[758]. Ces « Territoires » sont nommés « Etablissements publics de territoire » par l'AdCF, et doivent être dotés de la

[758] AdCF, « Propositions de l'AdCF et des Communautés d'Ile-de-France dans le cadre de la mission de préfiguration de la métropole du Grand Paris », juin 2014.

compétence « plan local d'urbanisme intercommunal » en lieu et place de la Métropole comme le prévoit alors MAPTAM :

> « Nous à notre journée des agglomérations on représente nos scénarios à Valls, et donc on arrive nos propositions et c'est nous qui appelons dans nos notes à des 'Etablissements publics territoriaux'. **On sent qu'on pourra pas faire des intercommunalités de droit commun mais donner aux 'Territoires' une personnalité morale, une autonomie financière au moins provisoire, on essaie de sauver ce qui peut être sauvé** » - Entretien avec Nicolas Portier, délégué général de l'AdCF, 2 avril 2019.

La proposition de l'AdCF revendique également un objectif qui peut sembler paradoxal de simplification, alors qu'il s'agit de créer un échelon à fiscalité propre supplémentaire. Du fait de la complexité des mécanismes de délégation de compétences entre la Métropole et les « Territoires » que prévoit MAPTAM, l'AdCF, ainsi que de nombreux élus de la mission, dénoncent une architecture institutionnelle source d'incertitude et de complexité :

> « On sort des textes en janvier 2014 avec une Métropole absolument ingérable et pendant des semaines et des mois on regarde les transferts à faire, on est dans des records (…) **Le Grand Paris n'a aucune chance de fonctionner, on avait fait du lobbying.** Et là de plus en plus tout le monde pestait contre la Métropole intégrée, et comme à gauche ils avaient perdu y avait plus beaucoup de défenseurs » - Entretien avec Nicolas Portier, délégué général de l'AdCF, 2 avril 2019.

La proposition de l'AdCF alimente les travaux du groupe « Statut juridique et compétences des Territoires » de la mission. Groupe décisif, il est colonisé par des élus locaux investis de longue date dans la question institutionnelle[759]. Ces derniers présentent en septembre devant le conseil des élus trois scénarios[760] :

> « On a 3 scenarii : un la loi MAPTAM un peu améliorée, avec des 'Territoires' sans personnalité, celui où les 'Territoires' et la Métropole ont une fiscalité à fiscalité propre, et le troisième qui est un retour à la première version Lebranchu. **Et il fallait décider quelque chose. On voyait bien que y avait matière à consensus.** Lucas pensait qu'on allait aller droit vers le syndicat » - Entretien avec un ancien membre de la mission de préfiguration et de la direction générale des services de la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvre, 25 octobre 2019.

Le premier scénario n'est autre que peu ou prou la loi MAPTAM. La décision tout juste votée devient un scénario parmi d'autres, et plus encore celui qu'il s'agit de réviser[761]. Le second

---

[759] Patrick Braouezec, Gérard Cosme, Patrick Ollier, Pierre Mansat, le maire d'Arcueil Daniel Breuiller, le Président de Paris Métropole Daniel Guiraud et Vincent Capo-Canellas, sénateur-maire du Bourget. Tous les sept en sont les « élus animateurs ».

[760] Mission de préfiguration, document de travail du groupe « Statut juridique et compétences des territoires », 1er septembre 2014.

[761] Mission de préfiguration, compte-rendu de la réunion du groupe de travail « Statut juridique et compétences des territoires » du 1er septembre 2014.

scénario d'un renforcement des « Territoires » est divisé en deux sous-scénarios. Un premier les dotant de compétences mais pas de fiscalité propre, et un second les dotant d'une fiscalité propre. Ces compétences dites de « proximité » sont des compétences opérationnelles dont sont communément dotées les intercommunalités : gestion des déchets, politique de la ville, assainissement et eau, et gestion d'équipements ou de services transférés par les communes. Le second sous-scénario, appelé « scénario 2-b », prévoit en plus de ces compétences propres un partage de la fiscalité professionnelle entre la Métropole et ses « Territoires ». À la Métropole reviendrait la Contribution Foncière des Entreprises (CFE) et aux seconds la Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE). Le dispositif présenté est inédit : aucune commune n'est, sur le territoire français, membre de deux EPCI à fiscalité propre[762]. Enfin, le scénario 3 revient totalement sur la loi MAPTAM et est présenté en réunion des élus comme celui qui reçoit l'aval du plus grand nombre de maires.

Figure n°24 : Version initiale du scénario 2 de l'organisation de la Métropole préparée par la mission de préfiguration au 1er septembre 2014[763]

2. Une Métropole intégrée avec des territoires forts
Financement – tableau récapitulatif (options a et b)

Ressources de la MGP	Ressources des EPT
Option a	
- fiscalité économique (CFE et CVAE)	
DGF - dotation d'intercommunalité - dotation de compensation (ex-part salaire de la TP)	- dotation de financement (compétences non métropolitaines)
	- dotation de « retour » au titre de l'intéressement au développement économique et urbain (ou Fonds d'Investissement Métropolitain)
	- TEOM, redevances, etc. le cas échéant
Option b	
- CFE	- CVAE
- DGF : - dotation d'intercommunalité - dotation de compensation (ex-part salaire de la TP)	
	- TEOM, redevances, etc. le cas échéant

[762] Si Aix-Marseille Métropole est également divisée en territoires, ceux-ci n'ont pas de fiscalité propre ni de personnalité juridique.

[763] Document de travail de la mission de préfiguration.

La production de la mission déborde ainsi largement la commande gouvernementale : le Gouvernement n'avait pas donné son accord pour deux échelles de fiscalité propre ; le scénario 3 va plus loin encore dans le détricotage de MAPTAM. Un tel retour sur MAPTAM ne fait cependant pas consensus et est contesté par plusieurs élus, notamment socialistes de Seine-Saint-Denis, qui dénoncent le *statu quo* et l'abandon de l'objectif de péréquation à l'échelle métropolitaine. Le président de Paris Métropole Daniel Guiraud se dit favorable au scénario 2-a, auquel s'oppose vivement Patrick Ollier qui le juge encore « trop intégré ». En l'absence de consensus entre les scénarios 2 et 3, rien n'est voté en septembre 2014.

Une semaine plus tard, Daniel Guiraud présente en comité de pilotage des élus un texte « de compromis » soutenu par les élus animateurs du groupe relatif au statut des « Territoires ». La résolution rejette le scénario 3 d'un abandon de la Métropole, pourtant susceptible de recueillir une majorité de voix, au profit du scénario 2.b d'un double EPCI - Métropole et « Territoires » - à fiscalité propre. Ce dernier est présenté par le président comme le seul à même de recueillir une large majorité transpartisane. Pour cet ancien membre de l'équipe de la mission, proche de Patrick Devedjian, cette solution ne répondait certes pas à l'ensemble des attentes de la droite, mais permettait de s'assurer du rejet de la Métropole intégrée :

> « Evidemment les élus de droite étaient pour la Métropole comme syndicat mixte et la gauche pour MAPTAM allégée. Moi j'ai dit à Devedjian si on laisse le vote se faire comme ça on va se faire avoir, le Gouvernement va constater que ça se partage en part égale, que y a pas de consensus donc je lui ai dit faut aller vers le scénario du milieu, et convaincre les autres d'y aller aussi (…) **On savait bien que le Gouvernement ne lâcherait que si les élus étaient extrêmement unis**. La loi était votée, c'est pas comme si on amendait un texte en court de route » - Entretien avec un ancien membre de la mission de préfiguration et de la direction générale des services de la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvre, le 25 octobre 2019.

L'anticipation du retour au Parlement et un apprentissage politique tactique[764] de l'épisode de MAPTAM amènent plusieurs élus de droite à soutenir une disposition qui entérine pourtant la création de la Métropole du Grand Paris. Patrick Devedjian, destiné à co-présider la mission à partir de janvier 2015, soutient ainsi la motion de « compromis »[765] le 8 octobre en conseil des élus. Le maire de Nogent-sur-Marne Jacques JP Martin, Philippe Laurent ou encore le maire de Vincennes Laurent Lafon, annoncent leur soutien à la résolution, soulignant les avancées qu'elle présente par rapport à la loi MAPTAM. Patrick Ollier soutient également un scénario

[764] May Peter, « Policy Learning and Failure », *Journal of Public Policy*, vol. 12, 1992/4, p. 331-354.

[765] Compte-rendu du conseil des élus du 8 octobre 2014.

que « le gouvernement sera bien obligé de prendre en compte »[766]. Côté communiste, Patrick Braouezec mais aussi le président du Val-de-Marne et sénateur Christian Favier soutiennent le texte. Cette fois, face à l'État, dans la continuité des motions votées en comité syndical depuis début 2014 et contrairement aux épisodes de la fin de l'année 2012, les grands élus d'Île-de-France parviennent à s'accorder sur un scénario institutionnel de deux EPCI à fiscalité propre. Des critiques subsistent mais sont minoritaires et marginalisées par le concert de louanges que les ténors de Paris Métropole adressent à la mesure selon ce qu'en restitue le compte-rendu du conseil. La résolution est finalement adoptée à 134 voix pour, 8 contre et 13 abstentions (94%). Elle conserve la Métropole et sa fiscalité propre, mais la réduit à un rôle de « stratège » en charge de l'élaboration de schémas métropolitains moins contraignants pour les communes que le plan d'urbanisme sur lequel elle était initialement compétente. La Métropole se retrouve dépouillée d'une partie des compétences intercommunales au profit des « Territoires » qui récupèrent plusieurs des missions assignées aux intercommunalités classiques[767].

La mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris entre ainsi dès ses premiers mois d'exercice dans un processus à la fois de transgression et de modération par rapport à la commande étatique. Transgression car elle remet l'ensemble des scénarios sur la table ; transgression qui s'inscrit dans le travail de requalification[768] de la nature de la mission que mènent les cadres de Paris Métropole depuis janvier 2014. Mais ce dépassement des limites est donné à voir comme modéré : les élus mettent en scène, en écartant le scénario de suppression de la Métropole, une posture conciliante vis-à-vis du Gouvernement. En introduisant, avant de l'écarter, le scénario maximaliste, la solution retenue peut être présentée comme une « décision raisonnable »[769], qui ne remet pas en cause l'affirmation des métropoles. Au contraire, elle la préciserait, la déclinerait au cas parisien, voire selon le registre discursif mobilisé au sein de la résolution voté, la rend faisable. L'exposé des motifs de la résolution votée présente ainsi la nouvelle proposition de réforme institutionnelle comme « raisonnée », à la « mise en œuvre réaliste », permettant une « répartition claire » des

---

[766] « Vers un compromis sur le Grand Paris », *La Croix*, 8 octobre 2014.

[767] La compétence « habitat et hébergement » avec l'élaboration d'un plan d'habitat métropolitain, prévu par la loi MAPTAM, lui est cependant laissée.

[768] Nous reprenons ici la définition de Jacques Lagroye des formes de politisation : « ce qui caractérise toutes les formes de politisation envisagées ici est un mécanisme de *requalification* des objectifs assignés à l'action », Lagroye Jacques, « Les processus de politisation », *in* Lagroye, Jacques (dir.), *La politisation*, Belin, Paris, 2003, p. 367.

[769] Balme Richard, Marie Jean-Louis, Rozenberg Olivier, « Les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique », vol. 10, *Revue internationale de politique comparée*, 2003/3, p. 460.

compétences et des ressources, qui ne « doit en rien vider la Métropole de sa substance », mais au contraire la rendre « efficace et lisible »[770]. Ce vocable de la faisabilité de la réforme justifie la transgression modérée des élus de la mission, et le renforcement des « Territoires » infra-métropolitains est enrobé d'un impératif de territorialisation de l'action publique métropolitaine[771].

1.2.3 Une péréquation métropolitaine rendue impossible

La loi MAPTAM créait la Métropole afin de mener des « actions métropolitaines afin d'améliorer le cadre de vie de ses habitants, de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent, de développer un modèle urbain, social et économique durable »[772]. En tant qu'instance de production et de coordination de l'action publique à une large échelle, prélevant l'intégralité de la fiscalité professionnelle locale, la Métropole devait être une réponse aux inégalités entre banlieues et permettre davantage de péréquation. La résolution des élus remet en cause certains dispositifs auparavant présentés comme nécessaires à la réalisation de ces objectifs.

Une répartition de la fiscalité professionnelle défavorable à la péréquation métropolitaine

Max Weber et Norbert Elias ont montré de longue date en quoi le prélèvement de l'impôt et la domination bureaucratique allaient de pair[773]. L'impôt est nécessaire à la construction d'une bureaucratie[774], et la construction d'une bureaucratie au processus d'objectivation d'une institution. Donner une fiscalité propre aux « Territoires » importe pour qu'ils soient capables de contrer une hypothétique domination de l'institution métropolitaine. En bricolant une nouvelle répartition de la fiscalité professionnelle, les élus vont chercher à donner un avantage fiscal aux « Territoires » par rapport à la Métropole. Il était d'abord question, au sein du scénario sur le double EPCI à fiscalité propre, de laisser la cotisation

---

[770] Mission de préfiguration, proposition pour modification de l'article 12 de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, 8 octobre 2014.

[771] Selon le principe que « c'est en traitant les problèmes publics au plus près du terrain », c'est-à-dire des communes, « qu'ils seront le mieux pris en charge », Douillet Anne-Cécile, Lefebvre Rémi, *Sociologie politique du pouvoir local*, Armand Colin, Paris, 2017, p 54.

[772] Article L5219-1 du Code général des collectivités territoriales.

[773] Weber Max, *Economie et société. Tome 1*, Plon, Paris, 1995 (1ère ed. 1921).

[774] Elias Norbert,, *La dynamique de l'Occident*, Calmann-Lévy, Paris, 1991 (1ère ed. 1969).

foncière des entreprises (CFE) à la Métropole, et d'octroyer la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) aux « Territoires ». C'est finalement la répartition inverse qui est votée par le conseil des élus, suite à des ajustements réalisés par le groupe de la mission relatif aux finances[775].

Une telle répartition de la fiscalité professionnelle (appelée dans son ensemble contribution économique territoriale, qui prenait la suite de la taxe professionnelle) n'est pas anodine quant à la viabilité financière des futures institutions. La CFE est l'équivalent de la taxe d'habitation des ménages pour les entreprises. Ses taux sont fixés par les collectivités locales, c'est-à-dire la commune ou le cas échéant l'EPCI à fiscalité propre. L'autre partie de la fiscalité professionnelle, la CVAE, dispose d'un taux fixé au niveau national, et ses recettes sont affectées aux collectivités. Sa base dépend de la création de richesse de l'entreprise imposée. Ainsi, les recettes de la CVAE sont davantage « instables », car elles dépendent des résultats des entreprises d'une année à l'autre[776].

Figure n°25 : Comparatif des taux de CFE en petite couronne avant 2016[777]

Taux de CFE voté en 2015			
Département	**Minimum**	**Maximum**	**Moyenne**
Val-de-Marne	24,80 % (Thiais)	40,06 % (Champigny-sur-Marne)	30,71 %
Hauts-de-Seine	14,75 % (Neuilly-sur-Seine)	27,79 % (Villeneuve-la-Garenne)	20,97 %
Seine-Saint-Denis	26,78% (Neuilly-sur-Marne)	38,67% (Est Ensemble)	34,50 %
Paris	/	/	16,52 %
Métropole de Lyon / Lyon	/	/	28,52 %
Marseille	/	/	32,63 %

L'harmonisation des taux de CFE à l'échelle intercommunale était censée neutraliser la compétition fiscale que se livrent les communes et intercommunalités franciliennes pour attirer les entreprises, et assurer à la Métropole des ressources pérennes et conséquentes via un

[775] Mission de préfiguration, document de travail du groupe « Finances », 5 septembre 2014.

[776] Martin Philippe, Trannoy Alain, « Les impôts sur (ou contre) la production », *Notes du conseil d'analyse économique*, 2019/5 (n° 53), p. 1-12.

[777] Constitué à partir de impots.gouv.fr.

impôt dont elle maîtrise le taux. Cette maitrise des taux, qui n'existe pas pour la CVAE, motive les élus à répartir autrement la fiscalité professionnelle :

> « La CFE, si on attire les entreprises on la touche, et on touche donc à l'intérêt des 'Territoires'. La fiscalité donne un pouvoir, ou une illusion du pouvoir, pouvoir qui était laissé aux 'Territoires'. Et **si un jour on veut mener une politique d'aménagement ambitieuse, qu'on a besoin de s'endetter, lever les taux, ça fait partie du pouvoir des collectivités pour pouvoir développer ses fonds** » - Entretien avec une chargée de mission de la mission de préfiguration, membre de Paris Métropole, 30 juillet 2019.

De plus, la CFE rapporte en moyenne davantage que la CVAE dans les ensembles métropolitains[778], impôt aux recettes instables :

> « Donner la CVAE à la Métropole, **c'est un effet d'aubaine pour les 'Territoires'. Ça les protège car la CVAE a baissé.** Lui donner la CVAE, c'est faire le pari d'une croissance qui permette à la Métropole de fonctionner, hors c'est pas le cas » - Entretien avec un agent de la direction « Stratégie et développement » de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France, le 28 août 2019.

Au sein du groupe « Finances » de la Métropole, le fléchage de la CVAE aux « Territoires » est jugé risqué. Gilles Carrez, alors Président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, alerte sur le risque que représenterait cet impôt pour les « Territoires » : elle signifierait une « fragilité » de ses ressources face à une CFE plus fiable[779]. Un tel fléchage de la CFE est enfin, pour la Ville de Paris et les grandes intercommunalités déjà constituées et destinées à devenir des « Territoires », ce qui s'apparente le plus à une préservation du *statu quo* et une garantie de la pérennité de leurs ressources.

À cette nouvelle répartition de la fiscalité professionnelle défavorable à la Métropole s'ajoute le vote d'un pacte financier et fiscal. Un tel document était prévu par la loi MAPTAM : il vise à garantir le principe de neutralité budgétaire pour les communes. En somme, la Métropole du Grand Paris et les « Territoires » infra-métropolitains doivent, à travers des attributions de compensation, restituer à leurs communes membres le montant des ressources de 2015 qu'ils percevront désormais à leur place. Ce mécanisme d'attributions de compensation, créé par la loi du 6 février 1992, existe au sein de chaque EPCI à fiscalité propre. Cependant, le montant de l'attribution de compensation peut être fixé librement sur la base d'un accord entre l'EPCI et ses communes membres. Le principe de neutralité budgétaire voté par la mission limite drastiquement les ressources propres qu'aura Métropole : elles

---

[778] Navarre Françoise, « Les métropoles, aux prises avec leurs réalités fiscales ? », *Géographie, économie, société*, vol. 19, 2017/4, p. 513-535.

[779] Compte-rendu de la réunion du conseil des élus du 5 septembre 2015.

seront réduites à la croissance, incertaine, du produit de la CVAE. Le reste sera redistribué aux communes via les attributions de compensation, pour qu'elles conservent le même niveau de ressource que celui préalable à la constitution des intercommunalités. Étant donné que la Métropole ne sera, contrairement aux « Territoires », dotée d'aucune compétence opérationnelle au moins dans un premier temps, elle n'a par ailleurs pas vocation à distribuer moins d'attributions de compensation aux communes. D'après les calculs des élus de la mission, les marges de manœuvre budgétaires de la Métropole seront infimes : 65 millions d'euros par an[780]. C'est avec cette maigre somme que la nouvelle institution devra mettre en place un mécanisme de péréquation nouveau, le « fonds métropolitain de soutien à l'investissement ».

Le rejet du plan d'urbanisme métropolitain

La Métropole est dépouillée de ses ressources budgétaires, de certaines de ses compétences, et non des moindres : le plan d'urbanisme métropolitain initialement prévu est transféré, selon la résolution votée par les élus, aux « Territoires ». Le Plan local d'urbanisme (PLU) est un instrument fondamental dans la conduite des politiques locales d'aménagement et d'urbanisme. Initialement communal, le PLU intercommunal tend à se généraliser avec le développement des communautés d'agglomération. Ce n'était pas le cas jusqu'ici en petite couronne, où les communes avaient toutes conservées la compétence. La loi MAPTAM prévoyait de mettre un terme à cette situation, en donnant la compétence à la Métropole afin de lutter contre le morcellement communal, développer un projet d'aménagement métropolitain, etc.

Cet éloignement de l'échelle décisionnaire en matière d'urbanisme a suscité l'ire d'une grande partie des élus franciliens[781]. La résolution votée par le conseil des élus supprime cette disposition, et fait redescendre la compétence aux « Territoires », changement rendu possible dès lors que ces derniers disposent d'une personnalité juridique. Afin de rendre la proposition de « réforme de la réforme » plus acceptable aux yeux du législateur, le conseil des élus instaure à la place du PLU métropolitain un document de cohérence territoriale à

[780] Compte rendu de la réunion du comité de pilotage des élus du 4 septembre 2015.

[781] Daniel Gaxie pointait déjà, à l'époque des plans d'occupation des sols, leur transfert à l'échelle intercommunale comme une des principales craintes et sources de réticences des maires au développement de l'intercommunalité, Gaxie Daniel, « Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale », *in* CURAPP, *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, PUF, Paris, 1997 p. 35.

cette échelle. Il propose ainsi de le remplacer par un Schéma de cohérence territoriale (SCoT) métropolitain, document bien moins prescriptif :

> « Dans la version Métropole allégée c'était pas possible de garder autant de compétences notamment comme le PLU, et on s'interrogeait de toute façon sur si c'était possible d'en faire un à cette échelle. C'était compliqué, y avait des gens comme l'AdCF qui avaient travaillé là dessus en province, qui nous disaient, franchement d'un point de vue juste opérationnel c'est pas possible. **Donc j'ai suggéré qu'on fasse un SCoT… Ça permettait qu'on fasse passer la pilule politiquement. De pas dire on fait plus rien au niveau de la Métropole** » - Entretien avec un ancien membre de la mission de préfiguration et de la direction générale des services de la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvre, 25 octobre 2019.

Entre le schéma régional (SDRIF) et le PLU territorial, la Métropole se retrouve avec le document d'aménagement le moins prescriptif du paysage politico-administratif francilien. L'ambivalence des travaux et décisions des élus au sein de la mission réside en ce qu'ils recherchent une solution à même de neutraliser la capacité politique de la future institution métropolitaine ; de ramener le lieu de la décision au plus près des communes et des intercommunalités préexistantes ; mais leur décision doit revêtir les habits du compromis. La neutralisation de la Métropole ne passe alors pas par une simple abrogation des dispositions de MAPTAM, mais par des révisions, la substitution de certains instruments par d'autres, de certaines recettes par d'autres. Ces révisions, souvent justifiées par un impératif technique et de faisabilité, remettent en cause dans leur ensemble l'autonomie budgétaire, administrative et politique de la future grande institution intercommunale francilienne. Reste maintenant à faire accepter ce « compromis » au Gouvernement et aux parlementaires.

1.3 Face à l'impossible compromis durable ; un accord autour d'une décision sans trancher et d'un Grand Paris temporaire

Le projet de loi NOTRe, dans lequel la « réforme de la réforme » du Grand Paris doit s'inscrire comporte plusieurs objets et objectifs : renforcer les compétences des régions[782] ; réduire la place des syndicats de communes au profit des intercommunalités[783] ; rationaliser la gestion publique locale. La suppression des départements de petite couronne avait été évoquée par le précédent Premier ministre Jean-Marc Ayrault, mais ne figure pas dans le texte.

---

[782] Avec un résultat législatif final en deçà des ambitions gouvernementales, voir à ce propos Pissaloux Jean-Luc, Supplisson Didier, « La loi NOTRe ou une occasion manquée de faire de la région la « collectivité de la mobilité » », *Revue française d'administration publique*, 2015/4 (n° 156), p. 1085-1092.

[783] Lety Philippe, « Réforme territoriale en France : les communes et les syndicats intercommunaux », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2015/2 (n° 212), p. 91-97.

Paradoxe de la réintégration nécessaire et inévitable des élus locaux dans la décision métropolitaine, le scénario qu'ils proposent semble contrevenir à plusieurs des objectifs généraux de la loi : les « Territoires » assimilables à des syndicats sont renforcés ; la rationalisation est évincée au profit d'une situation inédite de deux EPCI à fiscalité propre.

Les travaux sénatoriaux sur le texte débutent en novembre 2014. Auditionnée par la commission des lois au Sénat le 4 décembre, Marylise Lebranchu déclare que le « gouvernement présentera avant nos débats un amendement perfectible sur Paris »[784]. L'amendement gouvernemental, censé s'inspirer des travaux de la mission de préfiguration, est finalement présenté le 14 janvier en séance publique par la Ministre Lebranchu. Il prévoit que les « Établissements publics territoriaux » (EPT), l'appellation juridique des « Territoires » infra-métropolitains, « perçoivent, au titre des exercices 2016 à 2020, la cotisation foncière des entreprises »[785]. Les demandes des élus de la mission ne sont ainsi reprises que partiellement, et surtout temporairement (1.3.1). À l'issue de cette période transitoire, l'intégralité de la fiscalité professionnelle intercommunale pourrait être perçue par la Métropole. Au conditionnel, car la loi NOTRe prévoit une évaluation des dispositions relatives au Grand Paris d'ici au terme de la période transitoire qu'elle institue. À son issue, de nouvelles « propositions » pourront être formulées. Parce qu'il est réversible et incertain, ce schéma est finalement accepté par les opposants à toute future intégration métropolitaine (1.3.2).

1.3.1 Nouveau compromis et jeu sur les temporalités : la fabrique d'un Grand Paris temporaire

Le contraste est marqué entre le concert de louanges et le quasi-unanimisme des élus en faveur du scénario voté au sein de la mission et les réactions des députés socialistes qui avaient soutenu la Métropole intégrée[786]. Ces derniers apprécient peu la transgression sur la répartition de la fiscalité professionnelle et comptent bien empêcher les élus locaux de détricoter entièrement leur décision précédente. L'*AFP* rapporte ainsi les réticences de Claude Bartolone, quand bien même il n'est plus en mesure d'en prendre la présidence :

---

[784] Nouvelle organisation territoriale de la République - Audition de Mme Marylise Lebranchu, ministre de la décentralisation et de la fonction publique et de M. André Vallini, secrétaire d'État à la Réforme territoriale, 4 décembre 2014.

[785] Projet de loi NOTRe, amendement n°1104, déposé par le Gouvernement le 14 janvier 2015.

[786] Et ce, précisons le, quand bien même leur parti politique ne peut plus prétendre à y être majoritaire.

> « Si ça doit aboutir à une couche supplémentaire, à des impôts supplémentaires, des fonctionnaires supplémentaires, des élus supplémentaires, des coûts supplémentaires, c'est dénaturer totalement la raison qui m'avait amené à soutenir l'idée » - Propos de Claude Bartolone rapportés par l'*AFP* le 8 octobre 2014.

Autre député socialiste défenseur de l'intégration métropolitaine, Christophe Caresche souligne son opposition à un transfert de la compétence PLU aux « Territoires » et affirme que « ce n'est pas la fin de l'histoire »[787]. Alexis Bachelay rappelle quant à lui la mission et le Parlement à ce qu'il dit être leurs rôles respectifs :

> « Je le dis clairement, il n'y a pas de mandat impératif. Ce n'est pas la mission de préfiguration qui est chargée de rédiger la loi » - Propos d'Alexis Bachelay rapportés par l'*AFP* le 8 octobre 2014.

Les députés rappellent à l'ordre les élus locaux : la réforme ne pouvait certes pas se faire sans les notables ; elle ne pourra pas non plus se faire sans le Parlement. D'autres acteurs favorables à la version intégrée issue de MAPTAM s'expriment également contre la position des élus locaux. C'est le cas du Medef Île-de-France, favorable à une institution métropolitaine unique, qui déplore un texte qui vise à « réduire les pouvoirs et les moyens attribués à la Métropole (…) et de l'astreindre à des négociations permanentes avec les 'Territoires' pour exercer ses compétences »[788]. Pour le syndicat patronal, rétif à toute augmentation de la fiscalité professionnelle, un tel compromis engendrerait des « frais de structure » importants, rendrait la gouvernance métropolitaine illisible, et empêcherait la Métropole d'avoir une « maîtrise globale et cohérente de la fiscalité locale des entreprises et de son évolution ».

Comment peuvent être conciliées des vues qui paraissent inconciliables ? La délibération du conseil des élus ne vaut pas texte de loi, aussi largement ait-elle été votée. Pour cet ancien membre du cabinet du Premier ministre, il devait revenir au Gouvernement de trancher en dernier lieu, indépendamment du consensus local qui pouvait émerger de la mission :

> « La mission a fait un travail d'écriture de texte pour faire tourner la machine, qui a été transmis à la DGCL avec laquelle ils ont eu un échange sur la meilleure rédaction possible, ensuite la DGCL nous le transmet, au cabinet, et nous on le valide ou on dit 'non, vous reprenez votre copie sur tel ou tel aspect'. C'est ça la chaîne. Travail d'élaboration par la mission, rédaction en droit par la DGCL, qui transmet à la ministre de l'époque, et nous on valide le contenu ou on ne le valide pas, la chaîne

[787] « Grand Paris: Caresche (PS) pour le maintien du PLU métropolitain », *AFP*, 10 octobre 2014.

[788] Communiqué de presse du Medef Île-de-France, « Métropole du Grand Paris : être ou ne pas être », 7 octobre 2014.

c'est ça » - Entretien avec un ancien conseiller du Premier ministre Manuel Valls, le 15 juillet 2019.

Mais pas davantage que les élus ne peuvent faire table-rase de la position gouvernementale, le Gouvernement ne peut faire sans une forme d'assentiment des élus franciliens. Quelques jours après le vote du conseil des élus, le sujet arrive sur la table du Gouvernement à l'occasion d'un comité interministériel relatif au Grand Paris. Au programme : le Grand Paris Express, le logement, et la « gouvernance » de la Métropole[789]. À l'issue du comité, Manuel Valls affirme partager la « volonté des élus de doter les 'Territoires' du produit d'une ressource fiscale dynamique », mais rappelle également « l'objectif d'harmonisation fiscale et de solidarité » de la Métropole : entre les élus et les acteurs étatiques, à chacun sa ligne rouge.

Tentant de remettre de l'ordre dans une réforme qui en devient illisible et qui lui échappe totalement, Manuel Valls promet la « disparition des conseils généraux à l'horizon 2020 » afin que la création du Grand Paris n'entraîne pas la « création d'un échelon supplémentaire, alors que la réforme vise la simplification ». Pour la première fois est évoquée publiquement, par le chef du Gouvernement, le principe d'une période transitoire :

> « La création de la Métropole doit permettre à terme le transfert de l'ensemble de la fiscalité économique. Même si, bien évidemment, **il faudra du temps et nous prendrons ce temps nécessaire** » - Propos de Manuel Valls rapportés par *Le Point* le 13 octobre 2014
> ;
> « **Oui, il faut de la progressivité** (…) **Oui, entre 2016 et 2020**, il faut que les transferts de compétences à la Métropole augmentent » - Propos de Manuel Valls rapportés par *Libération* le 14 octobre 2014.

Face aux élus de la mission, les députés à l'origine de la version MAPTAM intégrée reprennent leur mobilisation contre les « égoïsmes locaux ». Alexis Bachelay, Carlos Da Silva[790], Olivier Faure, Mathieu Hanotin ou encore Razzy Hammadi dénoncent au sein d'une tribune le « risque de vider de sa substance la future métropole »[791]. Comme un an et demi plus tôt, ces députés tentent de durcir la position gouvernementale, et politisent le débat métropolitain à l'aune de la question des inégalités en se positionnant contre les notables franciliens :

---

[789] « Grand Paris, une journée décisive », *JDD*, 11 octobre 2014.

[790] Précisons que Carlos Da Silva est député en tant que suppléant de Manuel Valls.

[791] « Onze députés en sauveurs du Grand Paris », *JDD*, 22 novembre 2014. La liste complète des signataires est la suivante : Alexis Bachelay (92), Christophe Caresche (75), Carlos Da Silva (91), Philippe Doucet (95), Razzy Hammadi (93), Mathieu Hanotin (93), Pascal Popelin (93), Anne Christine Lang (75), Françoise Descamps-Crosnier (78), Olivier Faure (77), Élisabeth Pochon (93).

> « Les recettes de la fiscalité des entreprises doivent être transférées à la seule Métropole. Toute autre voie constituerait un renoncement face au défi de la péréquation et un coup d'arrêt dans la lutte contre les inégalités entre les territoires » - Le *JDD*, 22 novembre 2014.

Les députés socialistes franciliens affirment avec cette tribune qu'ils ne compte pas être évincés de la configuration de la réforme. Ils remettent de la conflictualité face au compromis que Patrick Devedjian cherche à mettre à son crédit[792]. Anne Hidalgo est également visée : elle souhaite que la municipalité parisienne conserve le prélèvement et la fixation des taux de la CFE[793]. Ces députés socialistes reçoivent quelques jours plus tard le soutien de Marylise Lebranchu, qui continue à se dire « défavorable à ce que les 'Territoires' aient la possibilité de lever l'impôt »[794]. Pour le délégué général de l'AdCF, la Ministre des collectivités locales ainsi que la Direction générale des collectivités locales (DGCL), pour des motifs différents, étaient les principaux opposants au double EPCI à fiscalité propre :

> « La plus grande difficulté c'était de faire avaler à Madame Lebranchu la fiscalité propre des 'Territoires', qui sur le Grand Paris était prête à démissionner et très très raide, si le Grand Paris perdait son statut à fiscalité propre. Et la DGCL pareil (…) La DGCL ne veut pas de configuration spécifique » - Entretien avec Nicolas Portier, délégué général de l'AdCF, 2 avril 2019.

Les hauts-fonctionnaires de la DGCL invoquent la non-constitutionnalité du dispositif porté par la mission de préfiguration, arguant qu'une commune ne peut être membre de deux organisations intercommunales à fiscalité propre[795]. Argument que réfute la mission de préfiguration, pour laquelle cela ne pose pas « de difficultés sérieuses d'ordre juridique ou constitutionnel » dès lors qu'il y a une « parfaite articulation entre les deux structures intercommunales »[796] :

> « La DGCL était pas du tout chaude. Au début ils disaient que c'était pas possible. **Ils posaient la question de 'est-ce que c'est constitutionnel'** (…) Ils ont dit c'est pas possible d'avoir deux intercos avec la fiscalité propre… **Mais ils ont fini par l'écrire car c'est bien ce qu'il se passe.** Y avait évidemment pas d'obstacle constitutionnel même si c'est vrai que y a jamais eu ce cas de figure là » - Entretien avec un ancien membre de la mission de préfiguration et de la direction générale de la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvre, 25 octobre 2019.

---

[792] Il déclare à ce propos, à *Libération*, qui l'interroge sur son investissement alors qu'il n'est pas candidat à la présidence métropolitaine : « C'est bien la preuve que mon implication est désintéressée. Comme Clausewitz, je pense que la diplomatie est la continuation du combat politique », *Libération*, 8 octobre 2014.

[793] La Mairie de Paris a vocation a être le « Territoires » n°1 de la Métropole, bien qu'elle n'en ait pas le statut juridique.

[794] *AFP*, 4 novembre 2014.

[795] Schéma institutionnel qui n'existe par ailleurs pas dans l'Hexagone jusqu'alors.

[796] Mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris, Rapport relatif à l'évolution du statut des territoires de la Métropole du Grand Paris, 24 septembre 2014.

Ces échanges « saisis par le droit » d'un côté par l'administration centrale, et de l'autre par les élus et techniciens de la mission de préfiguration, illustrent un des usages politiques du droit constitutionnel parmi ceux que décrivait Bastien François à propos de la « constitutionnalisation avérée du travail législatif »[797]. Les hauts-fonctionnaires mobilisent leurs savoir-faire juridiques pour tenter d'empêcher l'exceptionnalité juridique que représenterait le double EPCI à fiscalité propre. La recherche d'un compromis est à nouveau une priorité pour le Gouvernement : il faut décider quelque chose, mais comment décider lorsqu'un accord apparaît à la fois impossible et nécessaire ?

C'est autour d'un caractère transitoire de la construction métropolitaine que va émerger un accord. Le compromis infra-partisan autour de MAPTAM avait été obtenu à travers des ajustements sur le périmètre de la Métropole et ses compétences. Avec le retour en force des élus locaux dans le processus décisionnel, portés par un vote à la quasi-unanimité, le périmètre du compromis doit être étendu. Il se fonde cette fois sur un jeu autour des temporalités. Un accord est annoncé début décembre à l'issue d'une rencontre entre Manuel Valls pour le Gouvernement, et Jean-Paul Huchon, Anne Hidalgo, Daniel Guiraud, Patrick Braouezec et Patrick Ollier, rencontre dont l'*AFP* relaie que l'ensemble des participants en sont ressortis satisfaits. Il est désormais question d'une période transitoire de cinq ans, durant laquelle les « Territoires » et la Métropole bénéficieront d'une fiscalité propre. Au terme de celles-ci, l'intégration métropolitaine *pourrait* être renforcée.

L'accord peut surprendre, car il ne respecte pas le mandat octroyé par le conseil des élus de la mission de préfiguration. Mais c'est au titre de membres du bureau de Paris Métropole qu'interviennent les élus locaux. Surtout, les rôles et postures endossés par certains des ténors du syndicat ont évolué. Depuis la prise de pouvoir de Patrick Devedjian sur la droite francilienne quant à la question du Grand Paris, contestée par Patrick Ollier, ce dernier a opéré un rapprochement avec les élus de la gauche du bureau syndical, qui préfigure d'ailleurs la stratégie qu'il mènera dans la course à la présidence de la Métropole. Les relations sont par ailleurs tendues au sein de la droite parisienne après le vote du conseil des élus de la mission. Dès la mi-octobre, une rencontre était organisée entre les représentants du

[797] Bastien François écrit à ce titre : « même lorsqu'ils utilisent des arguments labellisés comme 'constitutionnels', les professionnels de la politique n'ont pas comme objectif *principal* de respecter ou de faire respecter la Constitution » mais au contraire « d'affirmer ou de défendre leurs préférences *politiques*, d'atteindre leurs objectifs *politiques* et, éventuellement ce faisant, de mettre en difficulté leurs adversaires », François Bastien, « Le droit saisi par la politique » *in* Lagroye Jacques (dir.), *La politisation*, Belin, Paris, 2003, p. 374-375.

Gouvernement et certains élus de Paris Métropole, triés sur le volet. Le 15 octobre, Jean-Paul Huchon, Daniel Guiraud et Patrick Ollier rencontrent Marylise Lebranchu, sans Patrick Devedjian ni Nathalie Koscisuko-Morizet, candidate déclarée à la présidence de la Métropole[798]. À l'annonce de cette première rencontre, Patrick Devedjian et Nathalie Koscisuko-Morizet adressaient un courrier à Daniel Guiraud où ils vilipendaient l'attitude du maire des Lilas et du maire de Rueil-Malmaison :

> « La réécriture de l'article 12 de la loi MAPTAM a été confiée à la mission de préfiguration de la loi, et à elle seule. La représentativité de cette mission ne peut être issue que du comité de pilotage de celle-ci, seule instance démocratiquement élue (…) Nous sommes choqués qu'alors qu'une réunion du 'bureau' (jamais élu) de Paris Métropole se tenait le 14 octobre, les participants aient été tenus dans l'ignorance de la 'concertation' du lendemain. Quelle est cette méthode de travail qui a prévalu depuis de trop nombreux mois et qui semble perdurer, consistant à prendre des décisions en cercle restreint et, surtout, à éviter d'en faire part à la communauté ?! » - Courrier signé par Patrick Devedjian et Nathalie Koscisuko-Morizet à l'attention de Daniel Guiraud, président de Paris Métropole, et Jean Daubigny, préfet de la région Île-de-France, daté du 14 octobre 2014.

La co-existence du conseil des élus de la mission de préfiguration et de Paris Métropole, qui regroupent pourtant peu ou prou les mêmes acteurs, brouille les cartes de la représentation des élus locaux et des mandats de délégation ; sous fond de luttes intestines à droite pour la prise de pouvoir sur l'exécutif métropolitain. Les élus locaux sont donc, malgré la motion votée au sein de la mission, loin d'agir en toute cohérence et de parler d'une seule voix.

Avec l'impossible accord définitif entre des groupes d'acteurs étatiques favorables à l'intégration métropolitaine et de nombreux élus locaux favorables au double EPCI à fiscalité propre ; le nouveau jeu sur les temporalités ; les ambiguïtés autour de la représentation des élus locaux ; s'affirme une version transitoire, temporaire, des institutions du Grand Paris. Au-delà de l'enjeu de la fiscalité propre des « Territoires », les concessions accordées aux élus restent nombreuses : l'amendement gouvernemental transfère bien les PLU à des « Territoires » dont le statut juridique a lui vocation à être pérenne. Mais, et la déclaration de Patrick Ollier à l'*AFP* le laisse présager, l'élément qui va faire le succès des institutions transitoires est justement le flou autour de la nature de la période transitoire. Il permet des interprétations diverses et le ralliement d'acteurs aux vues opposées[799] :

---

[798] À noter que Patrick Devedjian, s'il est un proche de Nathalie Koscisuko-Morizet, ne peut prétendre à présider la Métropole du Grand Paris, étant donné qu'il n'est pas conseiller municipal mais *seulement* élu départemental.

[799] Palier Bruno, « De l'ambiguïté en politique », *in* Giraud Olivier *et al*. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, La Découverte, Paris, p. 93-107.

> « Il y a un accord global sur la stratégie et notre volonté est de mettre en place la Métropole de manière progressive, pragmatique, avec une fiscalité qui a été établie (…) **Un rendez-vous parlementaire est fixé dans cinq ans pour faire avancer les choses un peu plus loin, si d'ici là nous avons trouvé les chemins de la confiance** » - Propos de Patrick Ollier rapportés par l'*AFP* le 5 décembre 2014.

La temporisation crée-t-elle de l'irréversible[800] ; ou induit-elle de la réversibilité, via le réexamen prochain du choix[801] qui s'apprête à être effectué ? Les partisans de l'intégration métropolitaine comme ses opposants vont, lors des débats parlementaires, définir le délai et sa nature à leur convenance.

1.3.2 Changement progressif ou décision réversible ? La plasticité du délai comme condition d'un compromis sur le Grand Paris

La période transitoire instaurée entre 2016 et 2020 pourrait être assimilée à une « solution éphémère », qui permet au Gouvernement de faire « reculer l'échéance de l'épreuve et en faire porter le coût à d'autres »[802]. Bastien François souligne cependant une limite de ce type de solution : « faute de pouvoir s'appuyer sur des principes valant de tous temps et pour tous les temps, ou construits comme tels, la validité de l'action politique demeure très instable »[803]. Cette instabilité n'est ici pas seulement liée au caractère éphémère de la solution du double EPCI à fiscalité propre, mais aussi aux appréciations différentes qui sont faites quant à la nature du délai.

De retour au Parlement, le Grand Paris n'est pas l'objet d'une dynamique de surpolitisation institutionnelle comme il l'avait été un an et demi plutôt. La solidarité transpartisane entre opposants à la Métropole n'est plus d'actualité : Christian Favier dépose un amendement en faveur d'une fiscalité propre pérenne des « Territoires », mais n'est pas soutenu par la droite. Le maire du Bourget Vincent Capo-Canellas précise qu'il ne le votera pas, conformément à la stratégie décidée par les élus de la mission de préfiguration :

---

[800] Taiclet Anne-France, « Du temps concédé. L'allongement temporel comme produit des luttes politiques autour des restructurations du secteur public : le cas de l'extinction des charbonnages en France », *Gouvernement et action publique*, vol. 10, 2021/2, p. 89-111.

[801] Barthe Yannick, Callon Michel, Lascoumes Pierre, « De la décision politique réversible: histoire d'une contribution inattendue de l'industrie nucléaire (française) a l'instauration de la démocratie dialogique », *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 2, 2010/1, p. 57-70.

[802] Que Bastien François décrit dans le cas de l'élaboration du règlement de l'Assemblée nationale après la promulgation de la Constitution de 1958, François Bastien, *Naissance d'une constitution. La Cinquième République 1958-1962*, Presses de Sciences Po, Paris, 1996, p. 194-195.

[803] *Ibid.*, p. 196.

« Nous avons fait le choix de rechercher des convergences avec le Gouvernement en revenant sur notre position initiale » - Intervention du sénateur UDF Vincent Capo-Canellas, séance publique du 21 janvier 2015.

Encadré n° 16 : La réception de l'amendement gouvernement par les élus et la stratégie de sous-amendements

Quelques jours avant les débats autour du Grand Paris au Parlement en janvier 2015 se tient un comité de pilotage des élus de la mission de préfiguration. Cette dernière est désormais co-présidée par Patrick Devedjian, nouveau président du syndicat Paris Métropole, qui remplace ainsi Daniel Guiraud. Le président des Hauts-de-Seine et le directeur de la mission François Lucas y présentent les nouvelles dispositions gouvernementales. En matière de compétences, le Gouvernement a suivi le travail des élus. Par rapport à la résolution des élus, seul le droit au logement opposable reste une compétence supplémentaire possible pour la Métropole du Grand Paris, qui pourra se le faire déléguer par l'État. Dotés d'une personnalité morale, les « Territoires » sont désormais en mesure d'exercer directement les compétences déchets et assainissement, politique de la ville, tandis que les compétences action sociale et équipements culturels et sportifs sont limitées à la définition et au vote d'un intérêt territorial (en bref, le conseil politique du « Territoire » vote sur ce domaine de compétence ce qu'il souhaite récupérer).

Les élus sont critiques vis-à-vis du caractère transitoire de la fiscalité propre des « Territoires ». Patrick Ollier, en comité de pilotage, le qualifie de « sursis donné aux élus », Roger Karoutchi déplore une complexité renforcée par les changements devant intervenir en 2021. Patrick Devedjian appelle les élus à opter pour une stratégie de sous-amendements du texte gouvernemental, et alerte sur le risque qu'un vote de suppression du Sénat reproduirait le scénario de l'étude du projet de loi MAPTAM[804]. C'est cette stratégie de sous-amendement davantage que celle d'une opposition qui est retenue par le comité de pilotage.

L'expérience de la stratégie d'opposition au Sénat amène à adopter une posture conciliante : l'État ne peut décider seul sans les élus locaux, mais les élus franciliens savent depuis l'épisode MAPTAM qu'ils ne peuvent neutraliser toute décision. Les débats sur la fiscalité locale sont technicisés et les amendements présentés comme relevant d'une recherche de simplification et de consensus. Face à certaines critiques sur la période transitoire, Marylise Lebranchu agite d'ailleurs la menace d'un retour à l'article 12 de la loi MAPTAM : « si on avait voulu un mécanisme plus simple, nous en serions revenus à l'article 12 de la loi MAPTAM ». Finalement, seuls les sénateurs communistes s'abstiennent de voter l'article additionnel. Du côté de la droite et du centre, Vincent Capo-Canellas demande à ses collègues un « esprit de responsabilité vis-à-vis du Gouvernement » qui oblige à un « vote de raison ». De même, Roger Karoutchi appelle son groupe à voter le texte pour ne pas « déclencher une crise » similaire à celle qui avait permis l'avènement temporaire de la Métropole intégrée. En conseil des élus de la mission, Patrick Devedjian invite également à ne pas s'opposer

[804] Compte-rendu du comité de pilotage de la mission de préfiguration du 16 janvier 2015.

frontalement au texte, qui offre un « sursis à l'échelon local », au terme duquel s'imposera une « clause de revoyure »[805].

Ce dernier élément apparait fondamental : l'expérience du précédent MAPTAM participe certes à neutraliser certaines oppositions ; mais c'est surtout la période transitoire qui rend la décision acceptable en ce qu'elle offre la possibilité de revenir sur la réforme ultérieurement. En bref, la décision est acceptable car elle pourra être révisée d'ici au terme de la période transitoire, que Patrick Devedjian qualifie de « clause de revoyure ».

Pas question alors pour les élus locaux de mener une « guérilla contre le texte »[806] : la décision est d'autant plus acceptée en raison des ambiguïtés qui entourent la nature de la période de 2016-2020 et de l'incertitude sur ce qu'il adviendra à l'issue du délai. Le maintien de telles « zones d'ambiguïté » et l'intégration de l'incertitude dans la décision[807] participent à la conciliation d'intérêts inconciliables autour d'une position tranchée. En effet, le texte voté au Sénat prévoit certes un transfert complet de la fiscalité professionnelle à la Métropole après 2020 ; il indique également qu'un bilan des nouvelles institutions doit être effectué avant la fin de la période transitoire. Ce bilan doit ouvrir la voie à des « propositions » :

> Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 31 décembre 2019, un rapport dressant le bilan de l'application des règles régissant la métropole du Grand Paris et les établissements publics territoriaux ainsi que leur rapport avec l'État et la région d'Ile-de-France. Le rapport comprend des propositions - Art. 59, XVIII de la loi NOTRe.

Cette mesure est introduite par un amendement du groupe UDI en première lecture au Sénat, soutenu par le Gouvernement, et finalement inscrit dans la loi. L'exposé des motifs indique clairement qu'il s'agit de laisser la possibilité de réviser l'agencement institutionnel avant le terme de la période transitoire :

> « L'objet du présent sous-amendement est d'analyser, après quatre années de fonctionnement de la métropole du Grand Paris, la répartition des compétences et leur mode de financement entre les trois niveaux de la métropole et leur rapport avec la région et l'Etat et de permettre, **le cas échéant, des évolutions législatives qui pourraient s'appliquer à compter de 2021** » - Amendement n°1177 rect. ter. (exposé des motifs), adopté avec le soutien du Gouvernement.

---

[805] Compte-rendu du conseil des élus de la mission de préfiguration du 23 janvier 2015.

[806] Expression employée par Patrick Devedjian, pour souligner qu'il y est opposé, compte-rendu du comité de pilotage de la mission de préfiguration du 10 février 2015.

[807] Jouzel Jean-Noël, Lascoumes Pierre « Le règlement *REACH* : une politique européenne de l'incertain. Un détour de régulation pour la gestion des risques chimiques », *Politique européenne*, 2011 (n°33), p. 185–214. Dans un article désormais classique et abondamment repris, Bruno Palier a aussi souligné en quoi les ambiguïtés autour d'un dispositif pouvaient permettre des « interprétations » parfois contradictoires entre les différents partis politiques et un « consensus ambigu », « De la crise aux réformes de l'État-providence. Le cas français en perspective comparée », *Revue française de sociologie*, vol. 43, 2002/2, p. 243-275.

L'usage politique du temps, à travers l'instauration d'une période transitoire, n'entend pas ici « neutraliser les oppositions » afin de maintenir un projet contesté[808], mais seulement concilier, temporairement des positions inconciliables sur le long terme. L'introduction d'une évaluation, le nouveau passage du Grand Paris au Parlement avant 2020, permettent à de nombreux élus, au premier rang desquels Patrick Devedjian, de parler de « clause de revoyure » sur l'architecture institutionnelle métropolitaine. En commission des lois à l'Assemblée, c'est également l'avis qu'exprime le socialiste Jean-Yves Le Bouillonnec, en réponse aux demandes de Patrick Ollier d'expliciter le caractère réversible du schéma de gouvernance « acté » par la loi NOTRe :

> Patrick Ollier : « - La mission de préfiguration, là encore toutes tendances confondues, a également imaginé une clause de revoyure afin de faire le bilan à l'issue de quatre années (…) dans le cadre d'une mission de contrôle de l'application de la loi (*si cette idée est effectivement portée dès septembre 2014 en conseil des élus par Ollier, elle ne figure pas au sein de la résolution votée par la mission*) **Quel sens aurait cette clause de revoyure si le statut des 'Territoires' est déjà défini pour l'après-2020 ?** (…) Nous sommes capables, en quatre ans, toutes sensibilités confondues, de construire un dispositif efficace. Qu'on nous laisse faire!
> Jean-Yves Le Bouillonnec : - **Le dispositif ne compromet pas l'avenir, notamment la clause de revoyure**, tout en affaiblissant les risques de contestation, puisque le Gouvernement a arbitré, **au moins provisoirement**, la question de la fiscalité. Il s'approche au plus près de **la situation idéale, qui n'existe pas**, compte tenu du fait que nous créons des instruments nouveaux (…) Lors de la clause de revoyure, il conviendra d'ailleurs de se pencher sur les instruments de contractualisation » - Extraits du rapport n°2553 d'Olivier Dussopt fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée Nationale.

En dépit de son implication dans la construction d'un accord temporaire et de la promesse d'un « avenir » qui demeure ouvert, Patrick Ollier est particulièrement actif à l'Assemblée lors des débats. Il rappelle très régulièrement que la motion de la mission a été votée à « 94% », et qu'un consensus local autour de la réforme existe désormais. Il exige que la clause de revoyure soit explicitée comme telle dans la loi, sans que ne soit précisé le futur du Grand Paris « après-2020 ».

Pour d'autres, comme Daniel Guiraud, les institutions métropolitaines pourront être révisées d'ici à 2020. Il juge qu'il n'est pas nécessaire de le préciser davantage, d'autant plus que les élections présidentielles à venir seront une première possibilité de rebattre les cartes :

> « Il faut relativiser les conséquences du contenu de la clause de revoyure actuelle avec la perspective des élections présidentielles et législatives de **2017**, **année qui sera de fait une première forme de revoyure** » - Intervention de Daniel Guiraud en comité de pilotage de la mission de préfiguration, le 10 février 2015.

---

[808] Blanck Julie, « Gouverner par le temps. Cadrages temporels du problème des déchets radioactifs et construction d'une irréversibilité technique », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, 2016/1, p. 91-116.

Chez la plupart des élus de la mission de préfiguration, l'architecture institutionnelle nouvellement votée est considérée de fait comme évolutive grâce à la période transitoire et les différentes étapes implicites et explicites qu'elle comprendra dans son déroulé : outre l'évaluation auprès du Parlement ; les élections présidentielles de 2017 et municipales de 2020 seront d'autres étapes ouvrant la voie à des révisions. En comité de pilotage le 10 avril 2015, les élus soulignent l'importance que les « Territoires » conservent leur fiscalité propre après 2020, indépendamment du schéma dessiné par la loi NOTRe[809] : l'alternative est ainsi loin d'être abandonnée malgré la décision.

En face, le Gouvernement ne cède pas aux demandes, inlassablement répétées par Patrick Ollier, d'explicitation du caractère réversible des dispositions de la loi NOTRe. Il doit aussi faire face aux critiques de sa majorité, venant des députés franciliens Christophe Caresche, Daniel Goldberg, ou encore Carlos Da Silva. Pour les contenter, la ministre Lebranchu défend que la période transitoire n'est pas celle d'une remise en question du Grand Paris mais traduirait plutôt une montée progressive vers l'intégration métropolitaine. Cette interprétation n'est pas celle de son ancien conseiller sur les enjeux du Grand Paris. Interviewé, il estime que si la revoyure n'a pas été pleinement explicitée dans la loi, le dispositif de la loi NOTRe l'instituait de fait. Le rendez-vous de 2020 satisfaisait même la ministre, avec l'espoir de son côté non pas d'un nouveau retour sur l'intégration métropolitaine, mais au contraire de son renforcement :

> « Y avait cette volonté de la Ministre d'imaginer un système qui soit évolutif (…) Le compromis trouvé permettait au moins de donner une clause de revoyure pour que les conditions soient là pour passer un cran au-dessus, ou au moins on se pause la question. La clause de revoyure elle est là. **Avec une date un peu lointaine** (…) **La loi NOTRe est un compromis qui permet l'évolution dans un sens ou dans l'autre**. Chacun a une idée de l'évolution institutionnelle possible donc l'instabilité n'est que le fruit de l'absence de solution » - Entretien avec l'ancien conseiller Grand Paris de Marylise Lebranchu au cabinet du Ministère de la Décentralisation, le 28 avril 2020.

Les ambiguïtés autour de la période transitoire et les incertitudes autour de son issue ne sont pas levées à l'issue de la séquence parlementaire - elles sont mêmes renforcées par l'intermédiaire de l'amendement porté par l'UDI. Avec elles, le problème du Grand Paris institutionnel demeure ouvert et surtout, une *décision* devient possible.

La transformation des « Territoires » en EPCI de plein exercice, à la fiscalité pérenne, est toujours espérée d'un côté, et un renforcement de l'intégration métropolitaine également de l'autre. La période transitoire et l'ambiguïté qui entoure son issue sont ainsi la condition

[809] Compte-rendu du comité de pilotage de la mission de préfiguration du 10 avril 2015.

d'acceptabilité et de possibilité d'une décision pour un Grand Paris en l'état indécidable. Clause de revoyure formellement inscrite dans la loi ou pas, la réinscription de la question institutionnelle du Grand Paris dans une temporalité consacre l'absence de terme à la « carrière du problème »[810]. La solution finalement retenue quant à l'architecture institutionnelle du Grand Paris s'apparente ainsi à une « décision sans trancher »[811] : elle ne referme pas la controverse publique, et la suite de la réforme reste indéterminée.

Conclusion transitoire : Un gouvernement du Grand Paris grâce à l'incertitude

Pour appréhender la suite de la carrière de la réforme du Grand Paris, nous avons laissé en arrière plan les élections municipales, la victoire de la droite francilienne et la désillusion des socialistes sur leur majorité métropolitaine. Plutôt que de voir dans les élections municipales un tournant déterminant, la période de la préfiguration a été appréhendée comme celle du retour au local de la réforme du Grand Paris : après avoir été temporairement sortis du jeu décisionnel, les élus locaux reviennent dans une réforme qui doit s'appliquer à leurs territoires et créer des institutions qu'ils ont vocation - en tant qu'institutions intercommunales - à coloniser. Une révision des dispositions de la loi MAPTAM est progressivement actée entre les élus locaux et les représentants de l'État ; ils ne s'accordent cependant pas sur l'étendue de la capacité de la mission à réécrire la loi ; chacune des deux parties en présence a ses lignes rouges autour de la question de la fiscalité intercommunale. Temporairement à l'abri des intrusions gouvernementales au sein de la mission et de son instance délibérative, les élus transgressent la feuille de route gouvernementale ; bien que leurs positionnements restent marqués par les évènements qui ont abouti au vote de la Métropole intégrée. Après le durcissement de la position étatique à la faveur d'un renouvellement partiel et temporaire des acteurs impliqués dans le processus décisionnel ; les élus locaux prennent enfin une décision, construite par rapport à celle de l'État votée un an plus tôt.

---

[810] A propos de l'articulation entre temporalité et réversibilité, Yannick Barthe écrit que « si l'irréversibilisation revenait à mettre fin à la carrière d'un problème, la réversibilisation consiste au contraire à lui redonner vie et à le réinscrire dans une temporalité », Barthe, Yannick, *Le pouvoir d'indécision*, *op. cit.*, p. 211.

[811] Callon, Michel, Barthe, Yannick, « Décider sans trancher. Négociations et délibérations à l'heure de la démocratie dialogique », *Négociations*, 2005/2 (n° 4), p. 115-129.

Comme l'écrit Emmanuel Henry, « si infléchir une décision est toujours envisageable, le plus simple est encore d'éviter qu'elle ne soit prise »[812]. Cette stratégie des opposants à la réforme institutionnelle a échoué durant la séquence MAPTAM, et a même paradoxalement abouti à remettre dans l'éventail des solutions celle qui semblait la moins consensuelle. Durant la préfiguration, il ne leur est plus possible d'éviter la décision, mais au mieux de la réviser en profondeur ; ce qu'ils font en présentant leur entreprise comme guidée par l'impératif de rendre la décision applicable et la réforme faisable. En face, pour les partisans de l'intégration métropolitaine, pas question de détricoter une organisation métropolitaine tout juste votée ; mais impossible qu'elle soit mise en œuvre sans un soutien même partiel des élus locaux, qui doivent être les principaux acteurs du Grand Paris institutionnel.

Le paradoxe de la séquence ouverte par la décision en apparence tranchée de la loi MAPTAM, à laquelle succède la demande de révision de la mission de préfiguration, est qu'elle fait entrer le Grand Paris dans une configuration indécidable : l'État a depuis MAPTAM une position plus tranchée et affirmée, aux antipodes des attentes des élus locaux ; les élus locaux parviennent enfin à s'accorder entre eux autour d'une opposition à un scénario étatique maintenant institué dans la loi, et ont une désormais une position quasi-unanime qui va à l'encontre des principes de métropolisation et de rationalisation défendus par l'État.

Pour schématiser grossièrement et rapidement : *chacun*[813] dans son couloir - acteurs locaux d'un côté, étatiques de l'autre - est parvenu après moult indécisions et abstentions à se positionner. Leurs positionnements respectifs se sont construits par rapport aux « coups »[814] du pôle[815] avec lequel ils doivent fatalement s'accorder : la position estampillée « État » s'est construite dans l'urgence après le vote de suppression d'un Sénat qui était la voix des élus locaux ; la position du « local » s'est construite à partir de celle votée au sein de la loi MAPTAM, après des années d'accord impossible lorsque s'opposaient d'abord des scénarios locaux. Enfin, les positions respectives de chacun des deux « pôles » en présence constituent

---

[812] Henry Emmanuel, *La fabrique des non−problèmes. Ou comment éviter que la politique s'en mêle*, Presses de Sciences Po, Paris, 2021, p. 35.

[813] Ce qui est un abus de langage volontaire à des fins de simplification du jeu décisionnel, étant donné à la fois les interpénétrations entre le local et le national sur lesquelles se fonde la configuration de la réforme ; et les positions concurrentes et divergentes qui existent au sein des deux « pôles ».

[814] Pour reprendre l'expression employée par Norbet Élias dans ses modèles de jeux visant à décrire les relations d'interdépendance, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Édition de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1991 (1ère ed. 1981), p. 83-121.

[815] Nous reprenons ici l'expression de « pôle », employée par Philippe Bezes dans son modèle de « configuration de réforme », qui lui permet de décrire chacun des groupes reliés par des liens d'interdépendance dans l'élaboration des réformes administratives, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, Paris, 2009, p. 49-55.

un dépassement des limites pour l'autre avec lequel ils interagissent dans la production de la réforme.

Alors comment décider lorsque la configuration est indécidable ? C'est à cette énigme insoluble que le compromis inédit sur la Métropole tente de répondre, en n'apportant justement pas de solution définitive ou figée.

Le compromis est accepté à la fois par les acteurs parlementaires, le Gouvernement ; mais aussi par les élus locaux qui écartent l'opposition franche de crainte qu'une telle stratégie entraîne une asymétrie en leur défaveur dans la configuration. Le compromis repose ainsi sur un jeu sur les temporalités : le délai et la période transitoire permettent de faire cohabiter des attentes contradictoires ; l'incertitude qui entoure leurs issues permet d'engranger des soutiens qui portent des scénarios opposées pour le futur. La période transitoire redéfinit ainsi la décision en apparence « tranchée » de la loi MAPTAM en une décision « en incertitude »[816], interprétée comme réversible par les acteurs qui souhaitent une autre organisation des pouvoirs locaux ; et de fait non tranchée en ce que le schéma prévu par la loi NOTRe à l'issue de la période transitoire devra être rediscuté. La loi NOTRe, au lieu « d'apporter une clôture », entretient le mouvement autour du problème, tout en offrant enfin au Grand Paris une consistance institutionnelle nouvelle.

[816] Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, *Agir dans un monde* incertain, *op. cit.*, p. 372.

Section 2. Empêcher, anticiper et orienter le changement institutionnel. L'autre préfiguration du Grand Paris au sein des institutions politiques locales

Une autre activité de préfiguration s'observe au sein des collectivités qui doivent intégrer le futur périmètre métropolitain. Comme le soulignait Jean-Claude Thœnig : les postulats d'un « découpage d'une politique dans l'espace et dans le temps » et d'une « dichotomie entre l'avant-décision et l'après-décision » sont « difficilement soutenables »[817]. Concernant le volet spatial d'une réforme territoriale, scènes nationale et territoriale sont interpénétrées structurellement dans la fabrique de la réforme. Sur le volet temporel, Thœnig soutient que « les phénomènes d'anticipation par les acteurs des évènements et de leurs conséquences jouent un rôle non négligeable » dans la fabrique des réformes[818]. Ce sont ces phénomènes d'anticipation que nous voudrions étudier ici, que l'on observe en parallèle des travaux de la mission de préfiguration.

Que font les acteurs locaux - politiques et administratifs - quand ils savent que l'ordre institutionnel local dans lequel ils agissent va changer, changement susceptible d'avoir des conséquences directes sur l'administration de leur territoire? Certaines dimensions de ce travail d'anticipation participent, au même titre que la préservation de l'incertitude dans la loi NOTRe, à rendre la réforme acceptable : les acteurs locaux œuvrent avant la date butoir du 1er janvier 2016 à neutraliser les effets potentiellement indésirables du changement institutionnel et à rendre les évolutions futures moins coûteuses, voire impossibles.

Face au changement institutionnel à venir, on observe tout d'abord des contestations et des mobilisations. Au sein des communes, des intercommunalités pré-existantes, mais aussi des départements de petite couronne, la contestation des futures intercommunalités métropolitaines se fait en miroir d'un travail de légitimation de l'ordre antérieur. Au système normatif qui promeut l'échelle intercommunale métropolitaine comme la plus efficiente pour la conduite des politiques locales s'opposent plusieurs systèmes normatifs qui « prennent le

---

[817] Thœnig Jean-Claude, « L'innovation institutionnelle », *in* Lacasse François, Thœnig Jean-Claude (dir.), *L'action publique*, L'Harmattan, Paris, 1996, p. 219-244.

[818] *Ibid*., p. 227.

parti » de la commune comme échelle de proximité[819] ; de l'intercommunalité choisie contre l'intercommunalité contrainte par l'État ; du département comme institution indispensable à la conduite de l'action publique locale (2.1). Ce travail de contestation de la Métropole s'articule à la production de politiques locales qui visent à neutraliser, empêcher les effets potentiels du changement institutionnel, ou à le prendre de vitesse : Certains instruments d'action publique sont mobilisés par les élus et leur entourage afin de réduire la portée des transferts de compétences qui doivent advenir ; le département des Yvelines et des Hauts-de-Seine entament une démarche de fusion afin de rendre impossible le projet étatique constamment remis au goût du jour de fusion des départements de petite couronne (2.2). L'anticipation des évolutions institutionnelles par les acteurs locaux ne se limite cependant pas à un simple travail de neutralisation : la préfiguration locale de la réforme du Grand Paris passe par des coopérations et des compromis scellés afin de peser en faveur d'un découpage des « Territoires » qui leur soit bénéfique, de définir un fonctionnement politico-administratif qui leur convienne. Des frictions peuvent aussi apparaître entre les acteurs locaux, en concurrence pour bénéficier de périmètres infra-métropolitains à même de leur offrir le plus de ressources ; ou pour la conquête d'un nouveau *leadership* intercommunal (2.3). Ainsi, les nouvelles institutions métropolitaines se construisent et sont engagées avant même que la loi ne les institue.

2.1 Contester la nouvelle Métropole, défendre l'existant

Les acteurs politiques locaux participent, plus ou moins activement, aux travaux de la mission de préfiguration. Ils sont également actifs sur le territoire qu'ils administrent contre l'intégration métropolitaine annoncée à partir du vote du projet de loi MAPTAM. Les maires mobilisent les instruments de communication qu'ils ont à leur disposition pour alerter leur population sur les dangers que le Grand Paris pourrait faire peser sur leur cadre de vie et l'autonomie politique de leur commune. Face à un Grand Paris décrié comme homogénéisateur, centralisateur ou densificateur, ils s'érigent en tant que gardiens des singularités de leur territoire[820], de la démocratie locale et, dotés de la légitimité du suffrage universel, comme les seuls légitimes pour décider du devenir de leur commune (2.1.1). La contestation est aussi portée par les exécutifs départementaux à la suite des déclarations de

[819] Olive Maurice, « Prendre le parti de sa commune. L'opposition à la métropole comme ressource politique et registre de mobilisation électorale », *in* Le Saout Rémy, Vignon Sébastien, (dir.), *Une invité discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Berger Levrault, Boulogne-Billancourt, 2015, p. 175-194.

[820] Pinson Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009, p. 59-153.

Jean-Marc Ayrault, début 2014, sur une possible fusion des départements de petite couronne. Nous reviendrons plus en détail sur le cas du Val-de-Marne et de son usage de l'évaluation dans la défense de l'institution (2.1.2). La contestation de la Métropole apparait alors, non pas comme une critique politique d'un néolibéralisme dont la consécration du fait métropolitain porterait le sceau[821], mais comme une promotion et une légitimation de l'existant contre toute nouvelle distribution des pouvoirs locaux.

2.1.1 Les maires comme lanceurs d'alerte et promoteurs de contre-modèles institutionnels

En 2015, à la veille de la création de la Métropole du Grand Paris et de ses « Territoires », 41 communes de la petite couronne parisienne ne sont encore membres d'aucune intercommunalité : 9 dans les Hauts-de-Seine (25% des communes) ; 14 en Seine-Saint-Denis (35% des communes) ; 18 dans le Val-de-Marne (38% des communes). La droite (UMP-UDI-Divers droite) est surreprésentée parmi les majorités municipales des communes isolées (75,6%) et dans une moindre mesure le PCF (17%), en particulier dans le Val-de-Marne.

Figure n°26 : Liste des communes isolées en petite couronne au 1er janvier 2015

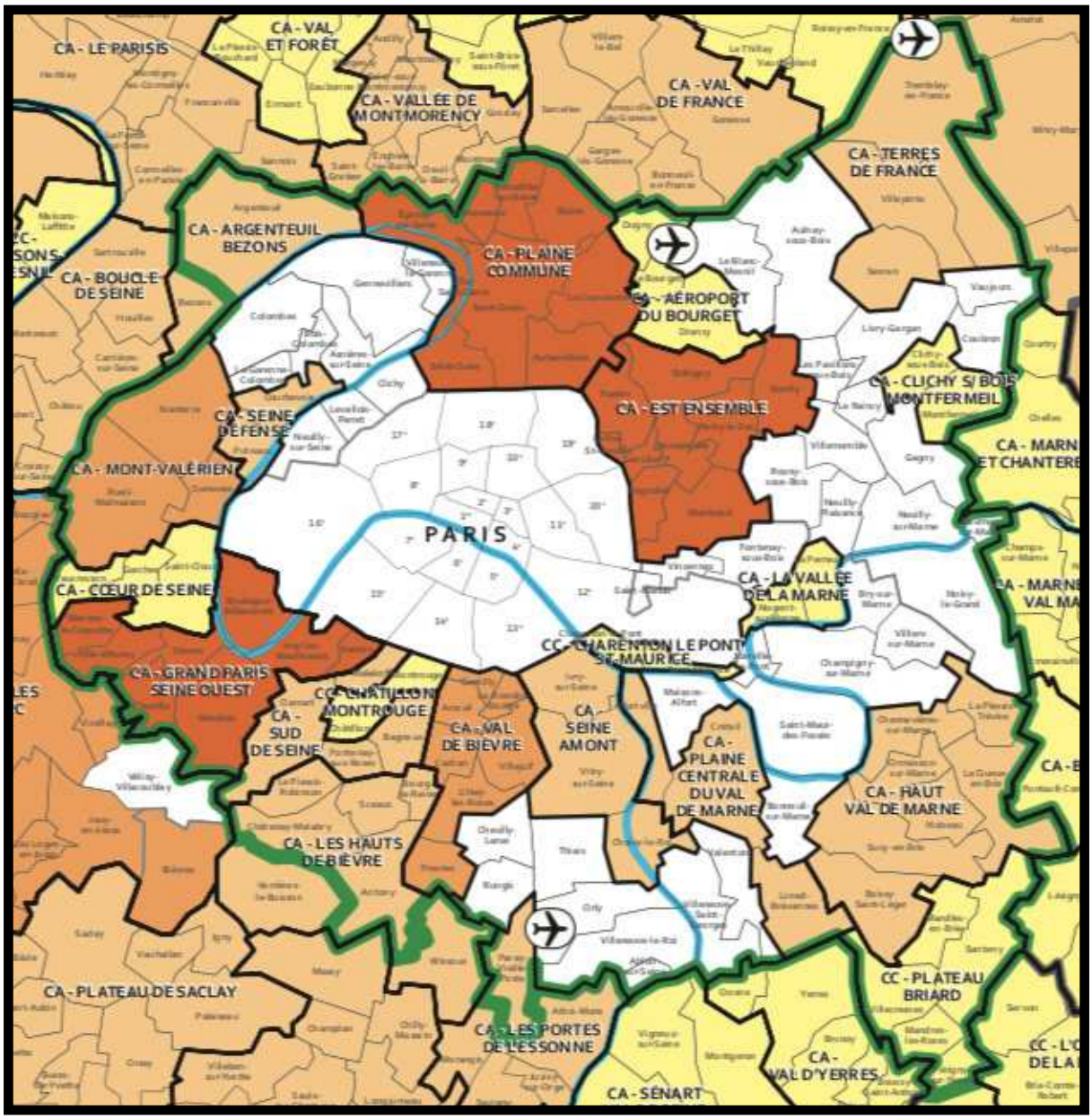
Commune	Département	Majorité municipale
Asnières-sur-Seine	Hauts-de-Seine	UMP
Bois-Colombes	Hauts-de-Seine	UMP
Clichy	Hauts-de-Seine	PS
Colombes	Hauts-de-Seine	UMP
Gennevilliers	Hauts-de-Seine	PCF
La Garenne-Colombes	Hauts-de-Seine	UMP
Levallois-Perret	Hauts-de-Seine	UMP
Neuilly-sur-Seine	Hauts-de-Seine	UDI
Villeneuve-la-Garenne	Hauts-de-Seine	UMP
Aulnay-sous-Bois	Seine-Saint-Denis	UMP
Coubron	Seine-Saint-Denis	Divers droite
Gagny	Seine-Saint-Denis	UMP
Gournay-sur-Marne	Seine-Saint-Denis	Divers droite
Le Blanc-Mesnil	Seine-Saint-Denis	UMP
Les Pavillons-sous-Bois	Seine-Saint-Denis	UMP

[821] Comme le relève Gilles Pinson, de nombreuses publications savantes et discours militants font en effet de la métropolisation et des métropoles « les paragons d'un urbanisme néolibéral », Pinson Gilles, « La gouvernance métropolitaine contre la métropolisation néolibérale », *AOC*, 20 janvier 2021, url : https://aoc.media/analyse/2021/01/19/la-gouvernance-metropolitaine-contre-la-metropolisation-neoliberale, consulté le 12 février 2021.

Commune	Département	Majorité municipale
Le Raincy	Seine-Saint-Denis	UDI
Livry-Gargan	Seine-Saint-Denis	UMP
Neuilly-Plaisance	Seine-Saint-Denis	UMP
Neuilly-sur-Marne	Seine-Saint-Denis	Divers gauche
Noisy-le-Grand	Seine-Saint-Denis	UDI
Rosny-sous-Bois	Seine-Saint-Denis	UMP
Vaujours	Seine-Saint-Denis	UDI
Villemomble	Seine-Saint-Denis	UMP
Ablon-sur-Seine	Val-de-Marne	UMP
Bonneuil-sur-Marne	Val-de-Marne	PCF
Bry-sur-Marne	Val-de-Marne	UMP
Champigny-sur-Marne	Val-de-Marne	PCF
Chevilly-Larue	Val-de-Marne	PCF
Fontenay-sous-Bois	Val-de-Marne	PCF
Joinville-le-Pont	Val-de-Marne	UMP
Maisons-Alfort	Val-de-Marne	UMP
Orly	Val-de-Marne	Divers gauche
Rungis	Val-de-Marne	Divers droute
Saint-Mandé	Val-de-Marne	UMP
Saint-Maur-des-Fossés	Val-de-Marne	UMP
Thiais	Val-de-Marne	UMP
Valenton	Val-de-Marne	PCF
Villeneuve-le-Roi	Val-de-Marne	UMP
Villeneuve-Saint-Georges	Val-de-Marne	PCF
Villiers-sur-Marne	Val-de-Marne	UMP
Vincennes	Val-de-Marne	UDI

Ce sont autant de municipalités qui vont pour la première fois connaître l'intégration au sein d'un (et même de deux, du fait de la période transitoire) EPCI à fiscalité propre. Dix-neuf communautés d'agglomération ou communautés de communes complètent le paysage administratif, mais onze ne comprennent que deux ou trois communes et sont pour la plupart homogènes politiquement.

Figure n°27 : Carte des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2015 en petite couronne[822]



Avec la constitution de « Territoires » d'au moins 300 000 habitants, les maires perdent le pouvoir de choisir librement avec qui ils vont coopérer. Dès la mise à l'agenda du Grand Paris institutionnel, les dirigeants des petites intercommunalités affinitaires vont mener un travail de valorisation et de défense de leur EPCI contre les « mariages forcés » imposés par la loi. Dans le Val-de-Marne, des élus tels Gilles Carrez et Jacques JP Martin font du maintien de leur intercommunalité à deux communes, la Communauté d'Agglomération de la

[822] Source : APUR, 2015.

Vallée de la Marne (CAVM), un point cardinal de leur opposition aux futures institutions métropolitaines. Ils érigent leur intercommunalité défensive[823] en institution de proximité avec laquelle la future Métropole doit composer. Face au risque d'un pouvoir supra-communal métropolitain, les associations ou syndicats de communes sont aussi valorisées par les élus. Ces derniers commandent en 2015, via Paris Métropole, un rapport à sur les « coopérations souples de projet » aux deux grands instituts d'urbanisme francilien[824]. Il promeut des coopérations faiblement institutionnalisées, émancipées des règlements qui encadrent les EPCI à fiscalité propre, qui « loin d'être des outils dépassés de l'action publique (…) peuvent du fait de leur souplesse contribuer à l'élaboration d'actions coordonnées entre collectivités ». Parmi ces formes « souples » le désormais syndicat de l'ACTEP[825], à cheval sur la Seine-Saint-Denis et le Val-d-Marne, est érigé en modèle, du fait de sa capacité à agir « au-delà des limites » départementales, et de sa « flexibilité » qui s'inscrit « dans la modernité de l'action publique ».

La constitution prochaine d'intercommunalités élargies introduit de l'incertitude sur la future capacité politique des communes. Les maires tentent d'y répondre en s'appuyant sur la stabilité des coopérations antérieures dont ils ont été à l'initiative. Cette promotion des intercommunalités construites par les maires comprend en creux une défense du rôle des municipalités dans le Grand Paris ; et des spécificités des différents territoires de l'agglomération parisienne, contre un projet institutionnel métropolitain accusé d'être centralisateur et homogénéisateur. Pour Jacques JP Martin, la Métropole ne doit pas « dénaturer le cadre de vie, la qualité de vie » des communes qui en feront partie, afin que l'on puisse garder dans chacune d'elles « une atmosphère particulière » : « Cachan est différent de Nogent » poursuit-il à l'occasion d'un débat organisé au sein de sa commune[826]. Face à une Métropole qui « risque d'éloigner le citoyen des lieux de pouvoir », de prendre « des décisions hors sol », la commune constituerait au contraire « le noyau dur de la démocratie locale »[827].

---

[823] Lescloupé Clément, *Lutter pour se préserver les stratégies d'une intercommunalité face aux dispositifs contraignant à construire du logement social de 2000 à aujourd'hui*, Mémoire de Master 2 soutenu à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne en juin 2015.

[824] Atelier parisien d'urbanisme, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, « Les coopérations souples de projets: un outil du Grand Paris de demain ? », juin 2015.

[825] Son statut change en 2013. L'ACTEP était précédemment une intercommunalité librement consentie, régie par un statut d'association.

[826] Observation menée le 27 novembre 2014, dans le cadre de mon mémoire de Master 2, lors d'un débat intitulé « Les enjeux de la future métropole » à Nogent-sur-Marne, opposant le maire de la commune (UMP), le député-maire (PS) de Cachan ainsi que le président (PCF) du Conseil général du Val-de-Marne.

[827] Interview de Jacques JP Martin à *94Citoyens*, le 11 avril 2013, url : https://94.citoyens.com/2013/jacques-jp-martin-defend-un-grand-paris-metropole,11-04-2013.html, consulté le 11 mars 2021.

Lors de la séquence MAPTAM, nombreuses sont les majorités municipales qui investissent les moyens de communication qu'ils ont à leur disposition pour alerter leurs administrés sur les « dangers » que représenterait la Métropole : contre la « dépolitisation » de l'action intercommunale que pratiquent habituellement les élus locaux - en ce que ses enjeux sont « soustraits à l'évaluation directe de l'électorat »[828] -, ces derniers alertent au contraire leur population sur les supposées conséquences que l'achèvement de la carte intercommunale aurait sur la gestion de leur commune. Les maires et leurs majorités signent en ce sens de nombreuses tribunes au sein de leurs magazines municipaux.

Figure n°28 : « Non à la transformation de Nogent en 'arrondissement' du Grand Paris »[829]

CADREDEVILLE

NON à la transformation de Nogent en « arrondissement » du Grand Paris

MESSAGE DU MAIRE DE NOGENT, PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE LA VALLÉE DE LA MARNE, AUX NOGENTAISES ET AUX NOGENTAIS.

LE 7 OCTOBRE DERNIER, la loi dite « de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles » a été votée par le Sénat, après l'avoir été par l'Assemblée nationale en juillet. **Cette loi, si elle était définitivement adoptée en décembre par le Parlement, aurait des conséquences très préoccupantes pour toutes les communes de « petite couronne » et pour Nogent en particulier.** Elle prévoit en effet que l'ensemble des communes de Paris, des Hauts-de-Seine, de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (124 communes) soient regroupées le 1er janvier 2016, en une seule intercommunalité dénommée « Métropole du Grand Paris ».

Il est à rappeler que notre action au sein de l'ACTEP[1], va, depuis plusieurs années, dans le sens d'un élargissement de notre intercommunalité aux villes voisines considérant que nous devons mutualiser nos compétences de plus en plus pour optimiser les services publics et leurs coûts.

Les communautés d'agglomération déjà existantes – comme la Communauté d'agglomération de la Vallée de la Marne (Nogent - Le Perreux) seront purement et simplement supprimées. Une telle décision politique imposée réduira à néant le travail de construction territoriale que nous avons effectué depuis dix ans avec notre commune voisine et qui a permis, par exemple, l'optimisation de la collecte et la valorisation des déchets ménagers dans un rapport qualité/coût meilleur au plan de la TEOM[2] et, dans le cadre d'un PLH[3] intercommunal, une politique réaliste de mixité sociale par la mixité de l'habitat...

La « Métropole du Grand Paris » récupèrera des compétences essentielles – jusqu'à présent dévolues aux maires : **l'urbanisme, le logement, l'aménagement et, bien entendu, la gestion de tous les équipements de services urbains déjà transférés à la communauté d'agglomération**, collecte et traitement des ordures ménagères, assainissement, voiries, éclairage public et feux tricolores, cimetières et espaces verts intercommunaux... **Les ressources fiscales de la communauté seront transférées à la « Métropole »** qui décidera du taux des impôts locaux économiques, ainsi que d'une partie de la taxe d'habitation et de la taxe foncière. Avec une telle centralisation des ressources, qui portera sur environ 5 milliards d'euros, **les dirigeants de la « Métropole » pourront assécher nos territoires pour en irriguer d'autres, sans demander l'avis aux collectivités et à leurs habitants.**

Il s'agit, par cette loi qui sera prolongée par des ordonnances et des décrets d'application, d'enclencher un processus qui remettra en cause, brutalement et politiquement, les dynamiques voulues démocratiquement dans nos structures intercommunales et **transformera progressivement nos communes en « arrondissement »** d'un Grand Paris de 5 millions d'habitants, nous privant de facto des leviers les plus importants de l'action municipale et territoriale.

Ainsi, dès la promulgation de ce texte, nous ne pourrons plus décider librement des projets d'aménagement et de l'avenir de nos territoires communaux et intercommunaux. Les plans locaux d'urbanisme seront centralisés. La politique du logement sera imposée. Notre nouveau PLU[4], après trois ans de mise en œuvre, devra se fondre dans un PLU métropolitain. Notre office municipal de l'habitat social, Nogent Habitat, sera rattaché à la « Métropole du Grand Paris » et non plus à notre ville. Nous devrons adapter toutes les politiques locales aux décisions de la « Métropole » qui sera amenée à gérer en central la plupart des grands équipements.

D'une part, elle réduira à peu de choses la capacité d'initiative des élus municipaux, proches des réalités quotidiennes de leurs villes et de leurs habitants qui les choisissent démocratiquement. D'autre part, la Métropole ne permettra nullement de mener de véritables politiques métropolitaines, puisque ni la responsabilité des transports, ni celle du développement économique, ne lui seront confiées car relevant de la Région Île-de-France.

Au sein du Syndicat Paris Métropole (207 collectivités) dont j'ai assuré la présidence en 2011, nous sommes demandeurs d'une Métropole du Grand Paris qui serait en charge d'une coordination entre des intercommunalités, véritables coopératives de ville, porteuses de mutualisation et de solidarités.

Faire disparaître les intercommunalités, c'est affaiblir les communes et handicaper avant même sa naissance la future Métropole du Grand Paris car cette loi porte en elle-même une paralysie administrative résultant d'une hyper centralisation.

Le 18 novembre dernier, notre conseil municipal, par le vœu que je lui soumettais, **a demandé, à l'unanimité au Parlement de ne pas adopter ce texte et de construire la métropole à partir des intercommunalités.**

Les trois quarts des élus locaux de l'agglomération parisienne - toutes opinions politiques confondues - partagent cette position comme ils l'ont exprimé le 20 septembre dernier lors du Conseil Syndical de Paris Métropole.

Nous sommes convaincus qu'une sortie par le haut est possible en proposant un projet qui conjugue proximité et gouvernance métropolitaine : une métropole construite à partir des territoires et de leurs solidarités ; une métropole multipolaire fondée sur la généralisation de communautés d'agglomération correspondant aux spécificités des bassins de vie et d'emploi et doté d'un contrat de développement territorial comme celui dans lequel se situe actuellement notre intercommunalité ; une métropole correspondant à l'unité urbaine de Paris et non aux seuls départements de la Petite Couronne ; une métropole avec des compétences articulées avec celles de la Région et des départements permettant une véritable péréquation des moyens et une coordination des projets pour un développement équilibré et solidaire dans le respect de l'identité des collectivités la composent.

Je tenais à vous informer de ces évolutions et vous assurer de l'engagement et de la détermination de vos élus pour que nos villes et nos territoires restent des espaces de développement harmonieux, sur lesquels nous pouvons décider ensemble de notre avenir. Nous appelons solennellement le Gouvernement et les députés de la majorité à écouter les élus locaux pour que la raison l'emporte.

Vous pouvez faire part de votre sentiment et, le cas échéant, d'accompagner la démarche de vos élus dans cette importante question en adressant un message à la mairie (Place Roland Nungesser - 94130 Nogent-sur-Marne) ou par courriel : lesite@ville-nogentsurmarne.fr.

1. ACTEP : Association des collectivités territoriales de l'est parisien. 2. TEOM : Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères. 3. PLH : Plan Local de l'Habitat. 4. PLU : Plan Local d'Urbanisme

N 16 Magazine de Nogent I décembre 2013

828 Sadran Pierre, « Conclusion », *in* Bigégaray Christian, Cadiou Stéphane, Pina Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, PUG, Grenoble, 2009, p. 227-231.

829 Extrait du journal municipal de Nogent-sur-Marne, n°85, décembre 2013.

Le maire de Nogent agite la menace de communes transformées « en arrondissement d'un Grand Paris de 5 millions d'habitants, [les] privant de facto des leviers les plus importants de l'action municipale et territoriale ». Le registre est identique au sein du magazine municipal de la commune partenaire du Perreux-sur-Marne. La majorité y signe au début de l'année 2014 une tribune intitulée « Non à la Métropole du Grand Paris ». Elle est désignée comme une source de « gaspillages d'argent public », ayant pour but de « dessaisir les maires de leurs compétences en matière d'urbanisme » afin « d'imposer dans les villes de petite couronne, la construction de milliers de logements collectifs sociaux en lieu et place de l'habitat pavillonnaire »[830]. De l'autre côté de Paris, à Boulogne-Billancourt, les procédés et arguments sont les mêmes. Quand la loi MAPTAM arrive en deuxième lecture au Sénat, le maire Pierre-Christophe Baguet consacre l'édito de son magazine municipal à une Métropole qui « annonce la disparition dès janvier 2016 de notre communauté d'agglomération et des départements de la petite couronne ». Il poursuit sur une question : « Et pourquoi pas ensuite nos communes ? ». Il y défend Grand Paris Seine Ouest, l'intercommunalité qu'il préside, dont la « disparition au profit d'une lointaine métropole menacerait gravement l'efficacité de nos services et compromettrait les réalisations en cours »[831]. À gauche, les municipalités communistes ne sont pas en reste dans le lancement d'alertes sur le Grand Paris. Au sein du magazine municipal nanterrois le 1er octobre 2013, Patrick Jarry qualifie la loi MAPTAM de « séisme », de « vrai danger », du fait d'une institution métropolitaine qui « disposerait des pleins pouvoirs en matière de logement, d'urbanisme, d'aménagement et d'environnement »[832]. Dans le numéro suivant de novembre 2013, une pleine page est consacrée à la métropole, et met en avant un consensus communal PCF-UDI-MODEM-EELV contre la loi MAPTAM.

---

[830] *Le Perreux Notre Cité*, janvier 2014, p. 8.

[831] Editorial de Pierre-Christophe Baguet, *Boulogne-Billancourt Information*, avril 2014, n°425.

[832] *Nanterre Info*, n°381, octobre 2013.

Figure n°29 : La municipalité de Nanterre alerte sur le Grand Paris[833]

06 ACTUALITÉ

MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

Une construction avec ou contre les villes?

CONSEIL MUNICIPAL → Mardi 15 octobre, le projet du gouvernement concernant la métropole du Grand Paris et l'adoption par le syndicat mixte Paris Métropole d'un vœu d'urgence à ce sujet, ont nourri le débat.

Le projet de loi sur la métropole du Grand Paris prévoit de regrouper, au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), Paris et les 124 communes des départements de la petite couronne, ce qui représente une population de 6,5 millions d'habitants. La métropole du Grand Paris, c'est son nom, devrait voir le jour le 1er janvier 2016 et serait dotée d'un budget abondé par le transfert du produit de la fiscalité économique perçu par les villes vers l'EPCI dont les compétences s'étendront à l'aménagement du territoire, au logement et à l'environnement. Une réforme aux conséquences très importantes pour les communes et les intercommunalités mais qui, déjà, a franchi plusieurs étapes du calendrier législatif.

Des dynamiques locales

D'abord rejeté par les sénateurs le 3 juin, puis adopté par les députés le 23 juillet dans une version remaniée, le texte vient d'être adopté par la chambre haute le 8 octobre. Face aux événements qui s'accélèrent, le syndicat d'étude Paris métropole, qui regroupe 207 collectivités locales dont Nanterre, a émis un vœu d'urgence. Intitulé «*Pour une métropole du Grand Paris efficace, s'appuyant sur les dynamiques de territoires*», il revendique une construction et une gouvernance métropolitaines s'appuyant sur les dynamiques locales et le polycentrisme. Adopté à 99 voix contre 33 (75 %), ce vœu a fait l'objet d'un large consensus de la part d'élus de tous bords politiques. Mardi 15 octobre, il a été présenté au conseil municipal et a donné lieu à un large débat.

Un monstre technocratique

«*En créant cette hyper-structure, cette loi retirerait aux collectivités locales leurs capacités d'action en les privant de leurs ressources fiscales et de leurs compétences en matière de logement, d'aménagement et d'environnement*», s'inquiète le maire, Patrick Jarry. Une inquiétude partagée par de nombreux élus. Dans l'opposition, Frédéric Lefret (groupe UDI) remet en question ce projet de loi qui «*ajoute un échelon supplémentaire, va enlever de l'autonomie aux villes et des prérogatives aux maires*». Michel Bottreau (groupe MoDem) appelle la France «*à sortir de son jacobinisme pour aller vers une république moderne et décentralisée*».

Du côté de la majorité, mêmes sons de cloche. Gérard Perreau-Bezouille (groupe CIC) considère que ce projet «*va à l'opposé de la modernisation et du sens de l'histoire qui est la décentralisation*». André Cassou (groupe MRC) dénonce quant à lui «*un coup de force contre la démocratie locale et une prise de décision qui s'éloignera des citoyens*». Dominique Debras (groupe EELV) ironise pour sa part sur une loi qui dit vouloir «*renforcer la démocratie locale et qui crée une entité administrative dont les responsables politiques ne seront pas élus par des citoyens*». Seul Patrice Marchal (groupe PS) affirme «*avoir la certitude que des amendements assureront aux communes des garanties en matière d'habitat et d'aménagement du territoire*». Le texte doit maintenant retourner à l'Assemblée nationale, avant d'être examiné par une commission mixte paritaire.

ISABELLE FRUCHARD

CLAIRE MAUZEL

La métropole vue de Nanterre.

C'EST VOTÉ!

- Acquisition d'un équipement public mutualisé regroupant trois locaux sis Terrasse n° 9, 6, boulevard des Provinces-Françaises: unanimité.
- Création de dix postes dans le cadre du dispositif des emplois d'avenir: unanimité.
- Réhabilitation et extension de la Maison de l'enfance du Petit-Nanterre, approbation des marchés de travaux: unanimité des votes exprimés.
- Construction d'une antenne jeunesse en extension de la Maison du Chemin-de-l'Île, approbation des marchés de travaux et demande de subventions: unanimité des votes exprimés.
- Location pour 2014 de semaines d'hébergement en stations de sports d'hiver pour les jeunes adultes: unanimité des votes exprimés.

Dans le cas de la construction de la Métropole de Lyon[834], ce sont les élus disposant de faibles ressources politiques qui publicisent et politisent une réforme dont ils écartés du règlement. Ce sont ici des personnalités politiques locales importantes qui travaillent à cadrer auprès de leur population le problème que représenterait la Métropole, en parallèle de leur activité au sein des arènes où s'élabore en partie la réforme. Cette adresse directe à leurs

[833] Extrait du magazine municipal Nanterre Info, n°382, novembre 2013, p. 6.

[834] Parnet Christophe, « La métropole, une affaire d'élus. La mise à distance des citoyens dans la réforme territoriale (2012-2016) », *Participations*, 2020/1-2 (n° 26-27), p. 105-134.

administrés sur les enjeux métropolitains est nouvelle dans le cas francilien : elle ne se fait qu'à partir du moment où les élus locaux perdent la main durant la séquence parlementaire MAPTAM. Les maires étaient auparavant moins prolixes sur le sujet auprès de leurs administrés, lorsque la réforme était confinée aux réunions de Paris Métropole. Désormais ils s'érigent auprès de leurs électeurs, dans un contexte d'élections municipales à venir, en défenseurs des « totems »[835] de leurs communes, en protecteurs d'un cadre de vie menacé et d'une démocratie locale fragilisée.

La défense des communes et de la légitimité municipale passe aussi par la constitution de collectifs *ad* hoc, qui s'identifient le plus souvent à un camp politique précis. Au début de l'année 2015 se crée notamment un collectif de onze maires de banlieue. Portant comme slogan « J'aime ma Ville », il regroupe des maires de droite tels Patrick Balkany, maire de Levallois-Perret, Joëlle Ceccaldi-Raynaud, maire de Puteaux, ou William Delannoy, nouveau maire de Saint Ouen. Le collectif dénonce une « spoliation des pouvoirs et des ressources des communes » découlant de la création de la Métropole[836].

Encadré n° 17 : Quelle place pour les maires au sein du conseil métropolitain?

Le risque d'une légitimité politique concurrente de la légitimité mayorale avec les institutions du Grand Paris apparait limité. Les conseillers des « Territoires » doivent être désignés en conseil municipal, au même titre que les conseillers métropolitains, pour la séquence 2016-2020. La légitimité politique des maires au sein de la Métropole du Grand Paris est garantie par les modalités d'élection des conseillers métropolitains : Chacune des 131 communes doit disposer d'au moins un conseiller métropolitain, et un supplémentaire par tranche de 25 000 habitants pour les communes comptant plus de 50 000 habitants. Ainsi sur les 209 élus - Paris étant sous-représentée par rapport à son poids démographique - que doit compter le conseil métropolitain, les maires sont amenés à devenir majoritaires au sein de l'assemblée métropolitaine[837], tandis que seule minorité de communes, peuplée d'au moins 75 000 habitants, pourra compter sur un second élu métropolitain, *a priori* autre que le maire.

Plus conséquent, le collectif des « Maires en colère » mêle opposition à la Métropole, et contestation de l'objectif de 25% de logements sociaux institué par la loi du 18 janvier 2013[838]. Les 63 maires, tous franciliens à l'exception de Lionel Lucas, sont encartés à droite

[835] Le Bart Christian, *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2003, p. 107-116.

[836] « La fronde des «maires en colère» contre le Grand Paris », *Le Figaro*, 6 mars 2015.

[837] À condition qu'ils ne renoncent pas à ce mandat métropolitain, auquel cas il est mis en jeu en conseil municipal.

[838] Charte des « Maires en colère », 16 juin 2015.

et administrent dans leur grande majorité des communes des Hauts-de-Seine et du Val-de-Marne déficitaires en logements sociaux[839]. La contestation notabiliaire de la Métropole est ainsi éloignée de celle plus militante de la « ville néolibérale » ou de la « gentrification » dont la métropolisation serait l'avatar[840]. Elle est au contraire, chez les élus des communes aisées, un rejet de toute instance susceptible de contraindre à la conduite de politiques de l'habitat et d'urbanisme tournées vers le développement de l'offre de logements abordables.

Nous le verrons ensuite, la réaffirmation du rôle des maires au sein du Grand Paris n'est pas seulement de l'ordre du discours et de la communication. Elle s'accompagne de la mobilisation de certains instruments d'action publique municipale à même de limiter une future capacité politique supra-communale. Les maires ne sont enfin pas les seuls acteurs mobilisés sur leur territoire contre la réforme métropolitaine. Les cadres des départements de petite couronne le sont également face à la menace de leur fusion ou de leur suppression dans le Grand Paris.

2.1.2 L'administration mobilisée aux côtés du politique pour défendre l'institution : la mission d'information du Val-de-Marne sur la suppression des départements et son « groupe opérationnel »

La fin des départements de petite couronne est remise en débat dans le cadre de la réforme institutionnelle du Grand Paris. Des demandes de fusion avaient été formulées par des élus de droite (Philippe Dallier) comme de gauche (Claude Bartolone, Alexis Bachelay). Au début de l'année 2014 au micro de *France Inter*, le Premier ministre Jean-Marc Ayrault s'exprime en faveur de la suppression des Hauts-de-Seine, du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis. Sa déclaration est par ailleurs saluée par le Medef, qui souhaite que la future Métropole se susbstitue aux anciens départements afin d'éviter un nouveau « millefeuille administratif » qui « aura un coût supplémentaire que les entreprises se refusent à payer »[841]. L'ambition du syndicat patronal est que le Grand Paris permette « réduire les dépenses publiques pour baisser les prélèvements qui pèsent sur les entreprises ».

---

[839] D'après les données du ministère du Logement disponible sur le module en ligne http://www.transparence-logement-social.gouv.fr.

[840] Argumentaire de la section thématique 82 « Contester la métropole » du congrès de l'association française de science politique de Bordeaux, organisée par Gilles Pinson et Valérie Sala Pala, 4 juillet 2019.

[841] Communiqué de presse du Medef Île-de-France, « Suppression des départements de la petite couronne parisienne : la bonne solution », 16 janvier 2014.

Le successeur de Jean-Marc Ayrault, Manuel Valls va plus loin encore dans sa déclaration de politique générale du 8 avril 2014, et évoque la suppression de l'ensemble des départements[842]. L'enjeu reste d'actualité fin 2014 dans le cadre des négociations autour de la révision de l'article 12 de la loi MAPTAM : Manuel Valls estime à la mi-octobre que la disparition des conseils généraux dans le périmètre métropolitain s'impose « avec évidence » à terme[843].

Pourtant la loi NOTRe ne scelle pas l'avenir des départements franciliens, ni dans le sens de leur suppression, ni dans le sens de leur préservation à long terme. Pour Marie-Ange Grégory, la mobilisation de l'Assemblée des départements de France (ADF) tout au long de l'année 2014 a payé. Autre raison de cette résilience, la démission du Gouvernement à l'été 2014 et le renouvellement de la confiance accordée à Manuel Valls, faisaient du Parti radical de gauche, fervent soutien de la cause départementaliste, le dernier allié indéfectible, et indispensable, du Parti Socialiste[844]. Pour la politiste, le passage à droite du Sénat et la réforme de son mode de scrutin ont également renforcé le poids des élus départementaux au sein de la Haute-chambre. Une nouvelle fois, le lobby départementaliste faisait la preuve de son efficacité à travers le statut et l'influence de ses membres.

La mobilisation pour la cause départementaliste ne se limite cependant pas aux associations nationales d'élus locaux et à leurs relais parlementaires. Au sein du département du Val-de-Marne, l'exécutif tout comme les cadres administratifs sont actifs pour sauvegarder leur institution, principalement à travers le recours à l'évaluation et une action pétitionnaire menée en direction de leurs administrés. L'enjeu est double pour l'exécutif val-de-marnais : institutionnel, avec la sauvegarde de l'institution dont il est à la tête ; partisan, avec la conservation de l'un des deux derniers départements communistes à l'approche des prochaines élections départementales[845]. Dès le 27 janvier 2014, l'exécutif départemental lance seul une « mission d'information et d'évaluation sur la suppression des départements de petite couronne ». Elle s'accompagne d'une campagne pétitionnaire intitulée « Le Val-de-

---

[842] « Mon dernier objectif est d'engager le débat sur l'avenir des conseils départementaux. Je vous propose leur suppression à l'horizon 2021. Je mesure l'ampleur de ce changement. Il nous faudra notamment répondre au sentiment d'abandon qui existe dans nos départements et territoires ruraux. Ce changement donnera lieu à un profond débat dans le pays qui associera les élus et les citoyens », Déclaration de politique générale de M. Manuel Valls, Premier ministre, à l'Assemblée nationale le 8 avril 2014, url : https://www.vie-publique.fr/discours/190876-declaration-de-politique-generale-de-m-manuel-valls-premier-ministre, consultée le 12 mars 2021.

[843] « Manuel Valls valide la suppression des conseils généraux de la petite couronne de Paris », *Acteurs publics*, 14 octobre 2014.

[844] Grégory Marie-Ange, *Les départements, une controverse française*, Berger Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017.

[845] Avec l'Allier, qui est perdue par le PCF en 2015. Le parti communiste perdra finalement le Val-de-Marne au profit de la droite en 2021.

Marne j'y tiens », qui dure tout au long de la séquence parlementaire du projet de loi NOTRe[846]. La fédération communiste du Val-de-Marne est particulièrement mobilisée pour recueillir des soutiens. La pétition est remise à Manuel Valls le 28 octobre 2014, forte de 32 000 signatures[847].

Une « mission d'information »[848] est également lancée suite aux déclarations de Jean-Marc Ayrault. Elle est composée de neuf membres « représentant à la proportionnelle l'ensemble des cinq groupes » du conseil général du Val-de-Marne. Les élus de la mission[849] se réunissent deux heures par semaine du 3 février au 16 juin 2014. Leur travail repose sur des auditions d'acteurs départementaux, mais aussi étatiques afin de « mieux comprendre les intentions du gouvernement »[850] , et l'organisation de tables-rondes[851]. La mission doit à son terme produire un rapport, soumis à l'approbation de l'assemblée départementale, puis communiqué aux décideurs politiques étatiques. Mission d'évaluation de l'action départementale, elle est caractéristique d'un usage de l'évaluation comme instrument de légitimation d'un échelon institutionnel[852].

La forme du rapport n'est pas celle d'une motion ou d'une tribune antigouvernementale : le rapport exprime le « besoin d'un débat public de fond » sur la question de l'architecture institutionnelle locale, et rappelle au Gouvernement que « toute évolution institutionnelle majeure nécessite une réelle étude d'impact », ce que le document revendique de proposer[853]. En dépit du registre technique et dépolitisé qui émaille l'ensemble

---

[846] http://jytiens.valdemarne.fr, consulté via https://web.archive.org le 12 mars 2021.

[847] https://web.archive.org/web/20150326183612/http://jytiens.valdemarne.fr/actualites/christian-favier-remet-les-32-000-premieres-signatures-manuel-valls, consulté le 12 mars 2021

[848] Je m'appuie ici sur les archives du Val-de-Marne relatives à la « mission d'information » et à son « groupe opérationnel » composé de plusieurs cadres administratifs du département.

[849] Christian Favier, Evelyne Rabardel et Pascal Savoldelli pour le PCF, Jacques JP Martin et Bruno Tran pour l'UMP, Abraham Johnson et Pierre Coibault pour le PS, Daniel Breuillet pour les Verts, Dominique Le Bideau pour l'UDI.

[850] Lettre d'invitation de Christian Favier à Marylise Lebranchu datée du 4 février 2014, Archives du Val-de-Marne, 3981W20.

[851] Comme par exemple une table-ronde avec les milieux de la culture, ou une autre avec les milieux économiques, le 12 mai 2014. Sont invités à s'exprimer des directeurs d'espaces culturels, les présidents de la Chambre de commerce et d'industrie du Val-de-Marne, de la Chambre des Métiers et de l'artisanat du Val-de-Marne, etc., Courriels de la Délégation générale à l'Inspection des services, à la Réforme des politiques publiques et à la Santé Archives du Val-de-Marne, Archives du Val-de-Marne, 3981W20.

[852] Fontaine Joseph, « Quels débats sur l'action publique? Les usages de l'évaluation des politiques publiques territorialisées », *in* Neveu Eric, François Bastien (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, PUR, Rennes, 1999, p. 285-305.

[853] Mission d'information et d'évaluation portant sur la suppression des départements de la petite couronne et l'organisation institutionnelle, rapport au conseil général, séance exceptionnelle du 16 juin 2014, Archives du Val-de-Marne, 3981W20.

du texte[854], la nécessité de préserver l'échelon départemental est bien exprimée par les rapporteurs dans le volet « recommandations » du document :

> « La troisième idée forte est qu'il faut un niveau intermédiaire de proximité. Notre collectivité constitue un échelon intermédiaire indispensable pour porter et faciliter les logiques de projet (…) La cinquième idée forte, c'est l'identité spécifique du Val-de-Marne » - Mission d'information et d'évaluation portant sur la suppression des départements de la petite couronne et l'organisation institutionnelle, rapport au conseil général, séance exceptionnelle du 16 juin 2014, Archives du Val-de-Marne, 3981W20.

Pour les rapporteurs, c'est moins la suppression du département qui doit être mise en débat que l'agencement institutionnel issu de la loi MAPTAM :

> « **La Métropole du Grand Paris doit-elle exister sur une base fédérative ou doit-elle se créer sur une logique intégrative**? (…) L'option selon laquelle le Département devrait conserver sa légitimité de collectivité territoriale intermédiaire est renforcée du fait de la suppression actée des intercommunalités et de leur remplacement par des territoires privés de statut juridique et d'autonomie financière et fiscale (*le rapport paraît en juin 2014, soit avant que la loi n'ai octroyé aux « Territoires » un statut juridique et une autonomie fiscale temporaire)* - Mission d'information et d'évaluation portant sur la suppression des départements de la petite couronne et l'organisation institutionnelle, rapport au conseil général, séance exceptionnelle du 16 juin 2014, Archives du Val-de-Marne, 3981W20.

Tout au long de ses travaux, la mission est supplée par un « groupe opérationnel » coordonné par la Délégation générale à l'Inspection des services, à la Réforme des politiques publiques et à la Santé du département. Il réunit plusieurs directeurs de service du département en charge des « politiques nodales » de la collectivité[855]. Ce groupe, constitué à la demande de la directrice générale des services du Val-de-Marne, doit témoigner du « soutien » de l'administration départementale au travail des élus. Dans ses travaux sur l'institution départementale, Thomas Procureur souligne que, face aux fragilisations dont il est l'objet de la part de l'État, l'assemblée départementale travaille à « démontrer et à illustrer que les actions dont elle a la responsabilité ne se résument pas au travail d'une agence de redistribution »[856]. Dans le cas qui nous intéresse, on retrouve une telle activité, mais elle n'est pas le monopole des élus. Un des principaux enjeux pour les agents départementaux va

---

[854] Registre commun aux travaux qui revendiquent une expertise pour justifier publiquement des orientations politiques, Jacob Steve, « L'accroissement du rôle de l'État et la mutation des savoirs experts » *in* Jacob Steve, Genard Jean-Louis (dir.), *Expertise et action publique*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2004, p. 15-28.

[855] La directrice des affaires juridiques et patrimoniales, le directeur de l'action sociale, le directeur de l'aménagement du territoire, la directrice de l'éducation et des collèges.

[856] Procureur Thomas, « Le département, institution caméléon ? Les formes paradoxales d'une légitimation », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 35, 2015, p. 565-574.

être justement de mettre en lumière les différentes « facettes » de l'intervention départementale, au-delà de celles qui correspondent à ses seules compétences obligatoires :

> « Il importe, bien évidemment, que **l'administration départementale apporte tout le soutien nécessaire aux travaux de cette mission**. Pour ce faire, je vous propose la création d'un groupe opérationnel (…) **Ce groupe de travail devra s'attacher notamment à mettre en exergue les différentes facettes de l'intervention de notre collectivité** en faveur de la population val-de-marnaise, qu'il s'agisse **des actions que nous développons dans le cadre des compétences que la législation nous attribue ou de celles que nous menons de façon volontariste** » Courriel de la directrice générale des services daté du 5 février 2014, Archives du Val-de-Marne, 3981W20.

Au sein de ses contributions, le « groupe opérationnel » recense les actions du département dans les différents secteurs d'action publique et souligne les « risques induits par la suppression du conseil général »[857]. Chaque direction départementale est mobilisée, et ses cadres sont chargés de transmettre des « fiches-actions » synthétiques qui doivent montrer l'étendue de l'action départementale. Un des enjeux du « groupe opérationnel » est ainsi d'impliquer l'administration départementale au service d'une cause politique. L'investissement en ce sens des agents du département est régulièrement discuté à l'occasion des réunions du groupe :

> « **L'autre élément de l'actualité, c'est la mobilisation de l'administration départementale** : débat le 5 mars en Conférence des Directeurs, élargissement de l'espace collaboratif à l'ensemble des Directions et fortes demandes depuis d'informations qui nous proviennent, intérêt pour le visionnage des travaux de la mission sur la web télé, petit déjeuner mardi avec de nombreux cadres, demandes de réunions émanant des Directeurs. **C'est une mobilisation qui n'est pas défaitiste, loin de là, à souligner** » - Compte-rendu de la réunion du « groupe opérationnel » du 13 mars 2014, Archives du Val-de-Marne, 3981W20.

Dans ce contexte incertain pour l'institution, la frontière entre administration et politique tend à s'affaiblir : la production de savoirs gouvernementaux par les fonctionnaires n'a pas pour objet de « s'affranchir du politique »[858] ; elle doit au contraire servir la cause défendue par les dirigeants politiques locaux. La participation à la contestation de la réforme n'est ainsi pas le fait des seuls acteurs politiques, car elle met en danger l'institution et les positions, électives mais aussi administratives, qui en découlent : une fusion des départements limitrophes de la capitale - ou pire encore une suppression sèche au profit de la Métropole - pourraient en effet signifier trois fois moins de postes d'encadrement et de direction dans la future administration

---

[857] Contribution de la direction générale du Val-de-Marne, Archives du Val-de-Marne 3981W20.

[858] Bongrand Philippe, Gervais Julie, Payre Renaud, « Introduction. Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique » », *Gouvernement et action publique*, vol.1, 2012/4, p. 7-20.

; davantage de rétrogradations dans l'organigramme administratif que de promotions ; sans parler des faibles chances pour les cadres des directions générales de conserver leur emploi au sein d'une nouvelle institution élargie où le Parti communiste ne sera vraisemblablement plus majoritaire[859].

Au sein des communes également, les cadres administratifs vont mettre leur compétence technique au service de la production d'instruments de neutralisation des effets du changement institutionnel sur leur territoire. S'observe ainsi une action conjointe entre fonctionnaires et acteurs politiques visant à anticiper et neutraliser les effets potentiels du changement institutionnel.

2.2 Empêcher le changement ou le prendre de vitesse. Des instruments locaux face à la réforme

Lorsque l'on évoque le changement dans les politiques publiques, les notions d'incrémentalisme de Charles E. Lindblom[860] - pour lequel les politiques publiques « évoluent le plus souvent de façon graduelle et par un mécanisme de petit pas »[861] -, et de *path dependancy* - qui renvoie chez Paul Pierson à un « processus d'autorenforcement d'un choix initial dont l'irréversibilité croît avec le temps »[862] - reviennent régulièrement. C'est un obstacle au changement d'un autre ordre que nous voudrions étudier, en nous focalisant sur le terrain censé en être affecté, ici municipal et départemental.

Les acteurs locaux anticipent le changement institutionnel impulsé par l'État en vue d'en limiter ou d'en empêcher les effets. À l'échelle communale les outils de réglementation de l'urbanisme sont abondamment mobilisés par les municipalités afin de verrouiller leur territoire à quelques mois de l'entrée en vigueur des nouvelles institutions et des premiers transferts de compétences (2.2.1). Le lancement du projet de fusion entre les Hauts-de-Seine et les Yveline montre comment les élus peuvent tenter de prendre le changement institutionnel de vitesse, en étant à l'initiative d'une réforme alternative destinée à rendre impossible celle portée par le législateur (2.2.2).

---

[859] Du fait de la « porosité des rôles administratifs et politiques » au sein des grandes collectivités, Biland Émilie, *La fonction publique territoriale*, La Découverte, Paris, 2019, p. 64.

[860]Lindblom Charles E., « The Science of 'Muddling throug' », *Public Administration Review*, vol. 19, 1959/2, p. 79-88.

[861] Jönsson-Leclerc Alexandra, « Incrémentalisme », *in* Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2019, p. 313-321.

[862] Hassenteufel Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2011, p. 259.

2.2.1 Durcir la réglementation urbaine pour neutraliser les futures institutions

Avant que ne soient officiellement créées les nouvelles institutions, et mis en place les premiers transferts de compétences, les municipalités tentent de verrouiller leurs territoires. Comme les verrous institutionnels étudiés par le néo-institutionnalisme historique[863], ceux-ci font obstacle au changement : non seulement parce qu'ils tracent un sentier duquel il deviendrait malaisé de se détourner[864] ; mais aussi parce qu'ils visent à limiter, par anticipation, la portée du changement susceptible d'être amorcé.

Les Plan locaux d'urbanisme (PLU) sont un dispositif essentiel des politiques urbaines[865], celles-là même que l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France entend réformer. Les étudier revêt un caractère heuristique pour analyser les tentatives des municipalités d'empêcher les futurs Métropole et « Territoires » de définir à leur place leurs devenirs urbains ; et dans le cas des communes aisées, de neutraliser la « distribution plus équitable du logement social » que seront censées porter les institutions métropolitaines[866].

Encadré n°18 : La réforme des PLU et le Grand Paris

Le PLU matérialise « les objectifs des élus et techniciens pour l'avenir de la ville ». Il est en ce sens le « document qui témoigne le mieux des conflits dans l'usage du sol »[867]. Créé par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains du 13 décembre 2000, il remplace progressivement les anciens plans d'occupation des sols (POS) qui fixaient les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols. La disparition des POS au profit des PLU est concrétisée par la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR du 24 mars 2014. La loi ALUR supprime également une disposition importante des PLU : le cœfficient d'occupation des sols (COS), instrument jusqu'alors privilégié par les communes afin de maitriser leur densité urbaine.

La procédure pour élaborer ou amender un PLU est la suivante : l'EPCI ou la commune compétente arrête un projet d'élaboration, de modification ou de révision de son PLU, réalisé avec l'aide d'un bureau d'étude. Les personnalités publiques associées (services de l'État, collectivités locales) au projet d'élaboration rédigent chacune un porter-à-

[863] Les travaux néo-institutionnalistes portant sur les évolutions d'une politique publique s'attardent sur les « effets d'irréversibilité découlant des choix antérieurs » et la mise en place de « verrous (institutionnels, politiques, cognitifs) » qui font obstacle au changement, Hassenteufel Patrick, de Maillard Jacques, « Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, 2013/3, p. 377-393.

[864] Pierson Paul, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton, 2011.

[865] Cadiou Stéphane, « La politique locale : une affaire de techniciens », *in* Bigégaray Christian, Cadiou Stéphane, Pina Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, PUG, Grenoble, 2009, p. 213-226.

[866] Pinson Gilles, Reigner Hélène, « Introduction. Politiques urbaines et (in)justice spatiale », *Sociétés contemporaines*, 2017/3 (n° 107), p. 5-21.

[867] Fijalkow Yankel, *Sociologie des villes*, La Découverte, Paris, 2017, p. 101-102.

connaissance qui doit alimenter les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD), la partie d'orientations générales du document. Au terme de la première phase de la procédure, le PLU est arrêté par la commune pour être soumis à une enquête publique. Il revient alors aux services de l'État d'élaborer un avis dans le cadre du contrôle de légalité, signé par le préfet. Suite à l'enquête publique, des modifications peuvent se faire avant la délibération du conseil municipal ou intercommunal pour approbation du PLU.

En tant que document d'urbanisme, le PLU influe sur d'autres secteurs de l'action publique locale : le développement économique et durable, l'habitat, la culture ; ce qui en fait le document déterminant de la planification municipale. Il comprend un zonage qui précise les règles de construction au sein des différents espaces qu'il régit. En plus de délimiter des zones fonctionnelles, il fournit des « représentations accessibles et négociables de la ville future »[868] : à ce titre, le projet d'aménagement et de développement durable, qui expose le projet d'urbanisme et définit les orientations générales de la politique d'aménagement et d'habitat, peut revêtir une dimension d'affirmation et de pérennisation d'une identité urbanistique et paysagère locale.

Au 1er janvier 2016 les « Territoires » doivent récupérer la compétence PLU. Mais s'il revient aux « Territoires » d'élaborer un PLU intercommunal (PLUi), les communes peuvent encore jusqu'à la fin de l'année 2015 engager des procédures d'élaboration, de révision ou de modification d'un PLU limité à leur municipalité. Il reviendra ensuite au futur « Territoire » d'achever et d'approuver la procédure, avec accord de la commune, sans qu'il ne soit question de lancer l'élaboration d'un PLUi. Le lancement de la procédure d'élaboration d'un PLUi dit « territorial » n'est donc pas automatique : c'est seulement lorsqu'une commune engage une procédure de révision de son PLU après la date butoir du 1er janvier 2016 qu'elle déclenche une procédure d'élaboration d'un PLUi « territorial », qui concernerait de fait l'ensemble des communes du « Territoire ».

De nombreuses procédures d'élaboration, de révision ou de modification des PLU communaux se mettent en place au sein du futur périmètre de la MGP entre 2013 et 2015. Tout l'enjeu pour les communes qui n'étaient pas dotées d'un tel document, ou qui souhaiteraient le réviser pour durcir les règles sur leur périmètre, est de lancer la procédure avant la date butoir du 1er janvier 2016, ou mieux encore, de la terminer avant cette date pour qu'aucune validation du futur « Territoire » ne soit nécessaire. D'après les données de l'Atelier Parisien de l'Urbanisme, ce sont plus de la moitié des PLU des 131 communes qui doivent intégrer la Métropole qui ont connu été révisés ou modifiés en anticipation de la date butoir de 2016[869]. Dans son rapport, l'Atelier souligne que les communes veulent ainsi « garder la main sur leur document d'urbanisme », et cite les exemples aussi bien de communes où prédomine l'habitat pavillonnaire que de communes plus riches en habitats collectifs, telles de Vitry-sur-Seine ou Arcueil.

---

[868] Pinson Gilles, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », *in* Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005, p. 205.

[869] Atelier parisien de l'urbanisme, « le récolement général des PLU des 131 communes de la Métropole », avril 2018.

Dans le Val-de-Marne, les services de l'État et sa Direction Régionale et Interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA) sont particulièrement mobilisés à suivre des PLU lors des mois précédent la mise en œuvre des lois MAPTAM et NOTRe :

> « **Beaucoup de communes ont révisé à marche forcée avant la date fatidique du 1er janvier 2016**. Et nous sur le Val-de-Marne on avait un nombre de PLU… Et plein de communes ont fait évoluer leur document, ce qui leur permet de vivre quelques années sans lancer de révision » - Entretien réalisé avec le directeur adjoint de la DRIEA, en charge des questions métropolitaines, 29 août 2018.

Quelques exemples val-de-marnais : Nogent-sur-Marne avait lancé une procédure d'élaboration en 2001, sans suite, puis la réactive en 2013 en vue d'une approbation rapide, achevée janvier 2014 au moment de la promulgation la loi MAPTAM. Son voisin du Perreux-sur-Marne engage une procédure d'élaboration en décembre 2013. La commune était jusqu'ici soumise à un ancien document datant de 1996 :

> « Si la ville a passé son PLU en janvier 2014, y avait une petite raison comme d'autres villes. **C'était clair et net, c'était une volonté d'être le plus à jour possible pour que le PLU de Nogent soit le moins touché entre guillemets,** pour qu'ils viennent pas trop gratter et remettre en cause les règles » - Entretien réalisé au service urbanisme de Nogent-sur-Marne, 19 mai 2015 ;
> ;
> « Nous on a prescrit la révision de l'ancien plan d'occupation des sols pour élaborer le PLU en décembre 2013 (…) **Je pense que le document qu'on va élaborer sera en vigueur quelques années car le temps que les 'Territoires' se mettent en branle pour réviser, moi je le verrai pas** (…) On va pas s'affoler, le document sera mis en œuvre pendant plusieurs années » - Entretien réalisé à la direction des services techniques du Perreux-sur-Marne, 23 mai 2015.

Loin d'être des « résistances techniques invisibles » aux réformes territoriales[870], ces procédures sont publicisées auprès des administrés afin de leur montrer comment la municipalité s'investit pour défendre le cadre de vie communal face au Grand Paris. Elles sont l'occasion pour les maires d'endosser une posture « d'élu du sol »[871], d'afficher un volontarisme qui est mis non pas au service de « projets moderne de redynamisation du territoire »[872] mais bien de la préservation de l'existant. Le Maire de Nogent qualifie ainsi le PLU « meilleur bouclier pour les habitants de Nogent » face au Grand Paris qui pourrait

---

[870] Faure Alain, « Les élus locaux changent-ils la politique ? Méthode, controverses, énigmes… », *in* Bigégaray Christian, Cadiou Stéphane, Pina Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, *op. cit.*, p. 29-39.

[871] Le Bart Christian, « Les nouveaux registres de légitimation des élus locaux », *in* Bigégaray Christian, *Ibid.*, p. 201- 211.

[872] Cadiou Stéphane, « La politique locale : une affaire de techniciens », *in* Bigégaray Christian, *Ibid.*, p. 225.

« mettre en péril » le « mode de vie » des nogentais[873]. Des arguments similaires se retrouvent du côté du Perreux-sur-Marne : Gilles Carrez écrit en février 2015 que la procédure est guidée par la volonté de « protéger le Perreux d'une densification excessive, lui conserver son charme et son identité qui passent par le respect de son caractère pavillonnaire ». Au sein de la commune voisine de Saint-Maur-des-Fossés, le député-maire Sylvain Berrios parle également d'un document qui doit être une « protection efficace pour la commune ». Arrêtée le 17 décembre 2015, sa procédure d'élaboration de ce dernier est rapide : 18 mois contre habituellement plusieurs années[874]. Le PLU, document censé promouvoir un « développement urbain plus solidaire et plus durable »[875] est ainsi subverti en document « d'exclusivisme »[876], de préservation du cadre communal urbain et social.

Encadré n°19 : Comment la réglementation du PLU permet de préserver un cadre urbain pavillonnaire

Les outils réglementaires des PLU font l'objet d'« usages stratégiques »[877] guidés par la préservation d'un cadre urbain que les élus estiment menacés par l'intercommunalité à venir. Au sein des PLU, différentes dispositions permettent de réglementer de « manière contraignante » l'urbanisation d'une commune[878]. Le cœfficient d'occupation des sols (COS) en était une des plus importantes, permettant de fixer une quantité maximale de construction admise sur un terrain. Sa suppression au sein de la loi ALUR a justement été justifiée par l'inadéquation de ce dispositif « avec les objectifs de mixité sociale »[879]. Cependant la combinaison d'autres mesures réglementaires permet de compenser cette suppression.

La combinaison des règles de hauteur et d'emprise au sol, via le cœfficient d'emprise au sol, constituent selon l'APUR un autre « bon indicateur » des objectifs poursuivis par une commune en matière de densification[880]. Nogent-sur-Marne est, avec Pavillon-sous-Bois, la seule commune de l'Est de la petite couronne parisienne à compter une grande partie de son territoire soumise à une hauteur maximale des habitations fixée à moins de dix mètres.

Le zonage permet de préserver certains quartiers du territoire communal et de circonscrire les zones de densification. Le PLU de Nogent-sur-Marne compte ainsi dix zones, pour une superficie communale de 2,8 km². Seules deux d'entre elles permettent une emprise au sol importante des constructions, à 80%, tandis que la majorité du territoire oscille entre 40% et 30% pour les différentes zones dites patrimoniales, au « cadre de vie privilégié » et au

[873] *La Lettre Nogent sur Marne,* Plan Local d'Urbanisme, Phase 3 : Un PLU patrimonial dans un esprit village. Règlement et zonage, Octobre 2013.

[874] http://www.berrios.fr/saint-maur-plu/, consulté le 10 juin 2016.

[875] http://www.plu-info.net/, consulté le 10 juin 2016.

[876] Charmes Eric, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine,* PUF, Paris, 2009.

[877] Lambert Anne, « La gauche et le périurbain. Les ambiguïtés de la politique de « mixité sociale » dans une petite commune pavillonnaire et ses effets sur le peuplement », *Politix*, 2013/1 (n°101), p. 105-131.

[878] Melot Romain. « Réglementer la ville périurbaine : choix politiques locaux et registres de justification », *Revue française de sociologie*, vol. 57, 2016/4, p. 711-734.

[879] Ministère du Logement et de l'Egalité des territoires, Loi ALUR : suppression du COS et de la superficie minimale des terrains constructibles, mars 2014.

[880] Atelier parisien d'urbanisme, Recollement et comparaisons des PLU de Paris et de 21 communes de la première couronne, mai 2013.

développement soumis à un « strict encadrement ». Les deux zones à densifier se trouvent être le centre-ville, ainsi que la « zone de renouvellement urbain », où se concentrent déjà près de l'intégralité des logements sociaux de la ville. D'autres dispositions viennent limiter les possibilités de densification : l'obligation d'un minimum de 40% d'espaces verts sur l'ensemble de la superficie d'un terrain constructible est généralisée aux zones dites résidentielles ; la construction de 25% de logements sociaux[881] n'est rendue obligatoire qu'en cas d'opération de construction de plus de 1000 m² de plancher.

Ainsi le zonage communal du PLU, loin d'être neutre ou uniquement technique, témoigne du caractère très politique de la cartographie[882] :

> « Dans le PLU on a défini des zones où l'on acceptera une densification, comme le demande la loi, à proximité des transports. Et par ailleurs, on préserve encore mieux les zones pavillonnaires et la trame verte du Perreux » - Entretien réalisé avec la première adjointe à la Mairie du Perreux-sur-Marne, le 23 mai 2015
>
> *;*
>
> « Nous on est concernés (*L'enquêté montre la carte du Perreux*) car y a la ligne E du RER ici, y aura la 15 en parallèle… Maintenant là on est assez éloignés des transports (*L'enquêté montre la zone pavillonnaire au cœur du Perreux*) et **si quelque organisme s'avisait de dire bon allez les pavillons, on va faire des immeubles de 6 étages là, je pense que c'est la révolution, et à Nogent, Bry, partout** - Entretien réalisé à la direction des services techniques du Perreux-sur-Marne, le 23 mai 2015.

Au Perreux les zones à urbaniser se trouvent ainsi en entrée de ville, à proximité des gares, et le long des trois grands axes de la commune. Cinq zones sont définies comme « zones à préserver pour conserver l'identité de la ville », en particulier les Bords-de-Marne, où les règles d'espacement entre les constructions sont les plus strictes[883].

[881] Obligation qui doit apparaitre pour ne pas que la préfecture invalide le document élaboré.

[882] Le Bourhis Jean-Pierre, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Genèses*, , 2007/3 (n°68), p. 75-96.

[883] Le Perreux-sur-Marne, Plan Local d'Urbanisme, Règlement, Juillet 2016.

Figure n°30 : Plan de zonage du PLU de Nogent-sur-Marne[884]

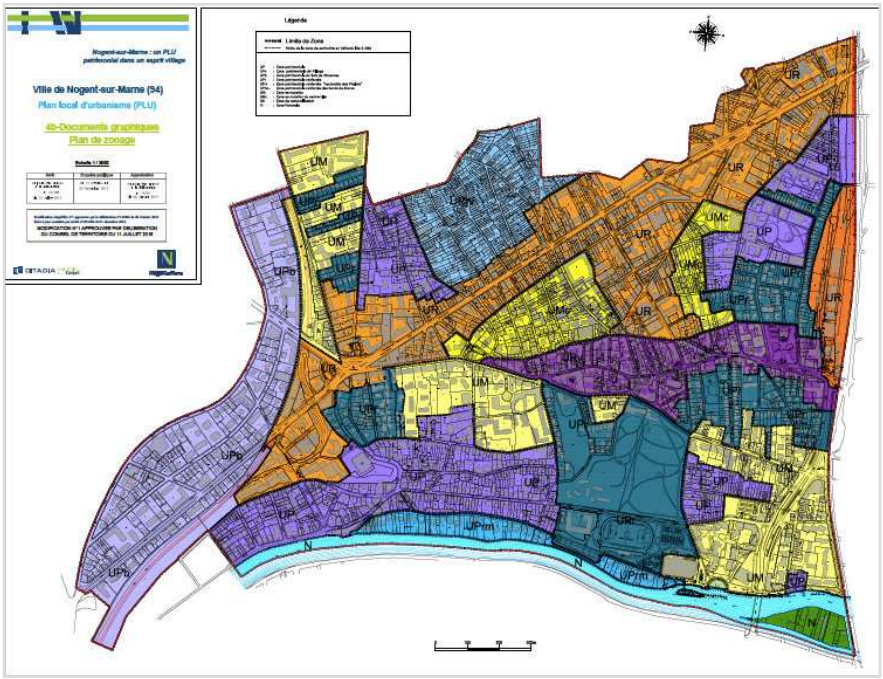


Figure n°31 : Zones à densifier au sein du PLU de Perreux-sur-Marne[885]

[884] Les zones où la densification est autorisées sont en orange et en violet, autour des grands axes et dans le centre-ville.

[885] Les quatre voies à densifier représentent les grandes avenues de la ville. Ce zonage épargne ainsi l'ensemble des quartiers pavillonnaires.

À rebours des approches explicatives du changement qui opposent inertie institutionnelle et volontarisme politique[886], le volontarisme est ici mis au service de l'inertie. Paradoxalement, les transferts de compétences, loin d'induire des changements effectifs quant aux politiques menées en matière d'urbanisme, poussent les municipalités à élaborer des règles à même de préserver durablement leur territoire. Finalement, la capacité politique municipale se manifeste et se renforce d'autant plus qu'elle est présentée comme étant menacée par de nouvelles institutions.

Ces tentatives de neutralisation des capacités des futures institutions ne sont néanmoins pas toujours guidées par une logique conservatrice. À Paris, l'opposition reproche le lancement en juillet 2014 par la majorité socialiste d'une procédure de modification du PLU mue par un « projet densificateur ». Un objectif de 10 000 logements par an, afin d'atteindre 30% de logements sociaux en 2030, est mis en avant par la majorité, et le PLU doit être adopté avant 2016[887]. En conseil de Paris, face aux critiques de l'opposition, Jean-Louis Missika, adjoint d'Anne Hidalgo, énonce qu'il s'agit, comme ailleurs, de garder la main face à une Métropole destinée à être gouvernée par la droite[888] :

> « J'ai aussi cru comprendre que l'opposition disait : vous faites cela parce que vous n'aurez pas la majorité dans la Métropole du Grand Paris. Je voudrais juste leur signaler que le maire UDI de Clamart a lancé une modification du PLU. Le maire UDI d'Issy-les-Moulineaux a lancé une modification du PLU. Le maire UMP de Châtillon, le maire divers droite de Sèvres, Jœlle Ceccaldi-Raynaud, dont je ne connais pas l'étiquette, à Puteaux. Jacques Gautier, le maire UMP de Garches, le maire UMP d'Aulnay-sous-Bois, le maire UMP de Saint-Maur-des-Fossés (…) Oui, nous devons concevoir ce plan d'urbanisme en anticipant la Métropole », Procès-verbal du Conseil de Paris, séance du 8 juillet 2014.

La préfiguration du changement institutionnel se joue ainsi également au sein des collectivités locales, et pas seulement au niveau de la mission de préfiguration et de Paris Métropole. Face à une Métropole du Grand Paris encore fictive, les communes se mettent en mouvement afin de prévenir tout risque de dépossession d'une capacité politique, qu'elles viennent au contraire réaffirmer.

---

[886] Que recense et critique Ève Fouilleux, « Propositions pour une approche dynamique des processus d'inertie et de changement dans les politiques publiques. L'exemple de la PAC », *in* Fontaine Joseph, Hassenteufel Patrick, *To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, PUR, Rennes, 2002, p. 255-279.

[887] *AFP*, 3 juillet 2014.

[888] Conseil de Paris, séance du 8 juillet 2014.

2.2.2 Prendre le changement institutionnel de vitesse : la procédure de fusion entre les Yvelines et les Hauts-de-Seine

Comme le soulignent Philippe Bezes et Patrick Le Lidec, l'ordre institutionnel au sein duquel les réformes s'inscrivent exerce des contraintes au changement[889]. Les nouvelles institutions ne se font pas sans résistance, et l'on assiste régulièrement à des « conflits et concurrences de la part d'autres institutions plus anciennes » soucieuses de « préserver leur territoire bureaucratique, voire d'en conquérir de nouveaux »[890].

Un exemple caractéristique des « résistances »[891] à l'institutionnalisation du Grand Paris est la procédure de fusion des départements des Hauts-de-Seine et des Yvelines, lancée durant l'année 2014 par leurs présidents respectifs, Patrick Devedjian et Pierre Bédier. Tout juste élu président de Paris Métropole, Patrick Devedjian fait auprès du *Journal du Grand Paris* une contre-proposition de réforme territoriale qui sort du cadre des travaux de la mission de préfiguration :

> *Journal du Grand Paris* : « Quelles sont vos propositions en matière de réforme territoriale ?
> Patrick Devedjian : La première consisterait à regrouper les départements deux à deux. Les Hauts-de-Seine fusionneraient ainsi avec les Yvelines, avec lequel nous avons la plus grande frontière et des politiques communes » - Interview au *Journal du Grand Paris* le 19 décembre 2014.

De même qu'il y a des regroupements intercommunaux affinitaires, Patrick Devedjian propose une fusion entre deux départements qui n'ont, depuis leur création en 1967, jamais connu l'alternance et toujours été ancrés à droite. Socialement parlant, les Yvelines et les Hauts-de-Seine sont par ailleurs les deux départements de banlieue les plus riches d'Île-de-France. Une telle fusion est absente des débats au sein de la mission de préfiguration, mais est portée par les deux exécutifs départementaux tout au long de l'année 2015. Au mois d'octobre, Patrick Devedjian fait auprès des *Echos* état de son avancement :

> « Le rapprochement des deux départements est bien avancé. Nous projetons de créer en 2016 un établissement public qui exercera des compétences sur l'ensemble de nos territoires. Par exemple, un service d'archéologie commun ou un service de voirie

---

[889] Bezes Philippe, Le Lidec Patrick « Ce que les réformes font aux institutions », *in* Lagroye Jacques, Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 93

[890] Meimon Julien, « Sur le fil, la naissance d'une institution », *in* Lagroye Jacques, *Ibid*., p. 113.

[891] Que Choukri Hmed et Sylvain Laurens définissent comme les « processus par lesquels des individus ou des groupes entreprennent de défendre une autre forme d'institutionnalisation, d'autres buts communs et d'autres objectifs, voire tendent à délégitimer l'institution dans l'espace public ou, cas extrême, à la détruire », « Les résistances à l'institutionnalisation », *in* Lagroye, Jacques, Offerlé, Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, *op. cit*., p. 132.

unique. Cela permettrait de réaliser des économies. Ce sera le début d'une fusion progressive » - Interview aux *Echos*, le 14 octobre 2015.

La justification du projet renvoie aux « vertus » budgétaires supposées de la fusion[892]. Les fusions de service permettraient des économies d'échelle ; la possibilité pour les Hauts-de-Seine de se doter d'une « profondeur géographique afin d'accueillir de futures entreprises », afin de faire de ce nouveau département « la nouvelle locomotive de l'Île-de-France »[893]. Mais les vertus économiques que l'on prête à la fusion peuvent n'être que l'habillage de fins proprement politiques : au sein de sa thèse consacrée au département des Hauts-de-Seine, Tanguy Pennec rapporte que son enjeu, loin d'être uniquement économique et budgétaire, est aussi politico-institutionnel :

> « Ce projet évitera de nous faire manger par le monstre technocratique qu'est la Métropole du Grand Paris » - Entretien de Tanguy Pennec réalisé avec Patrick Devedjian dans le cadre de sa thèse, le 16 juin 2016.

En prenant de court le changement du paysage politico-administratif impulsé par la loi, il s'agit d'émanciper les Hauts-de-Seine du nouveau territoire métropolitain ; d'éviter une autre fusion possible et qui pourrait mettre la droite en minorité, avec les départements de petite couronne. Le projet est officialisé le 12 janvier 2016 par les deux présidents franciliens, à l'occasion d'une cérémonie des vœux commune[894]. Un mois après l'annonce conjointe, le 5 février 2016, les assemblées départementales des Hauts-de-Seine et des Yvelines approuvent la création d'un établissement public de coopération interdépartementale, présidé par Patrick Devedjian. Les « démarches de rapprochement » que ce nouvel établissement permet restent cependant limitées à l'entretien et l'exploitation du réseau routier départemental, ainsi que le développement du numérique au sein des collèges[895]. Le même jour, les deux assemblées votent également en faveur de la fusion des sociétés d'économie mixte d'aménagement des deux départements. Dans son discours à l'assemblée des Hauts-de-Seine, Patrick Devedjian réitère l'inscription de ces démarches dans un contre-projet de réforme métropolitaine :

> « **Il s'agit aussi d'apporter un vrai contrepoids à une menace bien réelle**. Le Gouvernement a annoncé, je vous le rappelle, la disparition des départements de la petite couronne pour 2020 (*Manuel Valls avait évoqué cette possibilité une fois arrivé*

---

[892] Les fusions, qui émergent à partir des années 2000, sont « parées de vertus » économiques, à travers les économies d'échelle, les économies budgétaires, et la diminution des coûts de transaction qu'elles génèreraient, Bezes Philippe, Le Lidec Patrick, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, vol. 66, 2016/3, p. 407-433.

[893] Pennec Tangui, *Géopolitique d'une « banlieue bleue ». Les Hauts-de-Seine dans le Grand Paris : Un essai d'analyse géopolitique locale*, Thèse de géographie mention géopolitique soutenue à l'Université Paris 8 le 17 novembre 2017, p. 586

[894] *Maireinfo*, 13 janvier 2016.

[895] Dossier de presse, « Vers une fusion des Hauts-de-Seine et des Yvelines », le 5 février 2016.

le terme de la période transitoire). Et bien moi j'ai du mal à y être indifférent (…) Je ne me résignerai pas à la fatalité d'un État qui choisit ce qui devrait être bon pour nous. C'est à nous, les territoires, de décider de ce qui est bon pour nous ! » - Discours de Patrick Devedjian en ouverture de la séance du Conseil départemental des Hauts-de-Seine, le 5 février 2016.

Il faut attendre juin 2017, au lendemain des élections présidentielles et législatives, pour que les conseils départementaux des Yvelines et des Hauts-de-Seine approuvent chacun à une très large majorité la fusion de leurs départements[896]. À ce jour le Gouvernement n'a toujours pas donné son feu vert au projet, autorisation nécessaire pour qu'il aboutisse, mais plusieurs services ont déjà été fusionnés. C'est le cas notamment de la voirie, de l'archéologie, de l'adoption et de la commande publique. D'autres directions des deux départements, à l'image de celles au développement territorial, ont entamé un rapprochement :

« **Ils font tout pour que le Gouvernement soit un peu mis devant le fait accompli à terme et soit obligé de valider** (…) Donc en fait on mutualise le maximum de compétences possibles en gardant les deux exécutifs mais pour dire on coopère déjà, ça marche, laissez nous fusionner » - Entretien avec une cheffe de projet au développement territorial du département des Hauts-de-Seine, le 21 octobre 2019.

Avec la fusion de plusieurs services départementaux, ce sont des verrous d'une autre nature que ceux des communes que tentent de mettre en place les exécutifs départementaux : les communes ont pour ambition de cadenasser leurs politiques urbaines ; les deux départements cherchent à empêcher toute « réforme de la réforme » du Grand Paris qui irait contre les départements de petite couronne. Au changement institutionnel porté par l'État s'oppose ainsi un changement institutionnel amorcé par le bas.

La préfiguration à l'échelle locale ne se limite cependant pas à la seule neutralisation d'un certain futur institutionnel et politique : encore incertains dans leurs périmètres et fonctionnements, de nombreuses communes vont travailler à cadrer le destin de leur futur « Territoire » avant sa création effective. Sous l'impulsion de leurs directeurs généraux, les municipalités cherchent à peser sur des périmètres infra-métropolitains encore indéfinis et à préparer un fonctionnement politique et administratif qui garantisse une place privilégiée aux acteurs communaux. Ce travail de préfiguration des « Territoires » permet à certaines administrations communales et à leurs directeurs d'endosser un nouveau *leadership* territorial[897].

---

[896] « La fusion Yvelines-Hauts-de-Seine votée sans surprise », *Le Parisien*, 30 juin 2017.

[897] Smith Andy, Sorberts Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, PUR, 2002, Rennes.

2.3 Préparer la création des « Territoires » et peser sur leurs périmètres

Entre la première apparition des « Territoires » dans le projet de loi MAPTAM au printemps 2013 et l'officialisation de leurs découpages en octobre 2015 par le préfet de Région, les périmètres des Établissements publics territoriaux - leur appellation officielle - ne sont pas connus. Seules certitudes, ils doivent comprendre au moins 300 000 habitants, pourront intégrer des communes limitrophes de la petite couronne, et la Ville de Paris est considérée comme le Territoire 1 (T1) de la future Métropole. Avec un seuil minimal de constitution à 300 000 habitants, seules Est Ensemble, Grand Paris Seine Ouest et Plaine Commune parmi les intercommunalités pré-existantes ont vocation à se transformer en « Territoire » et conserver le même périmètre.

Contre le processus de construction intercommunale que connaissait jusqu'ici l'Île-de-France, c'est désormais à l'État et son premier représentant local que reviennent la mission de définir en dernière instance la cartographie infra-métropolitaine. Pour autant, les maires ne sont pas passifs dans l'élaboration de la carte des « Territoires ». Plusieurs d'entre-eux travaillent dès 2013 à réduire les incertitudes du découpage en portant de nouvelles coopérations dont ils espèrent que l'État tiendra compte. Ce travail de définition par le bas de la cartographie infra-métropolitaine ne se fait pas sans heurt : les élus défendent chacun le découpage le plus profitable pour leur commune, et s'opposent aux propositions concurrentes susceptibles d'offrir trop de bénéfices à d'autres (2.3.1). La préparation de la date butoir du 1er janvier 2016 est aussi un moment de construction d'un nouveau cadre de coopération administratif comme politique. De très nombreux exécutifs municipaux n'ont aucune expérience de la coopération intercommunale ; les élus et les directeurs généraux les plus expérimentés vont alors mener un travail de socialisation à l'intercommunalité auprès des élites politiques et administratives des communes isolées, et prendre le *leadership* dans la construction des nouvelles institutions territoriales (2.3.2). Cette « configuration sociale »[898] de coopération entre acteurs diversement expérimentés tend à conférer à certains une position dominante au détriment d'autres.

[898] Lagroye Jacques, « Le leadership en questions. Configurations et formes de domination », *in* Smith, Andy, Sorberts, Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire*, *op. cit.*, p. 47-69.

2.3.1. La lutte des cartes du Grand Paris

Depuis la mise à l'agenda étatique du Grand Paris en 2007, les communes ont tenté de quadriller le territoire de l'agglomération en constituant des regroupements visant à rendre le paysage plus difficilement réformable par l'État seul. Après la loi MAPTAM les communes tentent à nouveau d'imposer une certaine cartographie infra-métropolitaine à l'État.

Durant la séquence 2014-2015, une partie des débats autour des périmètres des futurs « Territoires » a lieu au sein de la mission de préfiguration. Ils sont particulièrement forts une fois acté le compromis de la loi NOTRe qui offre, au moins temporairement, aux « Territoires » une position cruciale dans l'architecture du Grand Paris. Les maires expriment, devant le préfet, leurs préférences de regroupement au sein d'un groupe de travail spécifique dédié aux périmètres infra-métropolitains. Plusieurs élus du syndicat de l'ACTEP, tels Gilles Carrez, Jacques JP Martin, le maire de Vincennes Laurent Lafon, se mobilisent au sein de la mission pour défendre la reprise du périmètre syndical dans la nouvelle cartographie. L'originalité du périmètre de l'ACTEP, à cheval sur le Val-de-Marne et la Seine-Saint-Denis, les oblige à réclamer un découpage des « Territoires » qui puisse passer outre le respect des frontières départementales internes à la petite couronne. Les élus portent leurs périmètres préférentiels en se référant aux succès et acquis des coopérations antérieures : ils s'agit en somme non pas de légitimer l'action publique territoriale à travers les cartes[899] ; mais de justifier leurs demandes à travers l'action commune conduite par le passé.

Les maires du Grand Paris sont cependant loin d'être solidaires des demandes des uns et des autres. En réunion de la mission, le maire de Créteil Laurent Cathala défend la préservation des frontières départementales contre une ACTEP transformée en « Territoire », et conteste la « réalité territoriale » du syndicat en raison de ses « réalisations limitées »[900]. Le syndicat de communes se heurte également aux maires de l'Est de la Seine-Saint-Denis, qui contestent un futur « Territoire » potentiellement trop étendu, et qui risquerait de regrouper en son sein une grande partie des pôles économiques de la banlieue Est et les ressources fiscales qui en découlent[901] :

---

[899] Le Bourhis, Jean Pierre, « Quadriller le territoire. La cartographie au service de l'action publique contre les risques naturels », *in* Ilh, Olivier et *al*., *Les sciences de gouvernement*, Economica, Paris, 2003, 164-167.

[900] Mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris, compte-rendu de la réunion déconcentrée « périmètres de territoire », Créteil, 23 janvier 2015.

[901] Ces positions sont particulièrement mises en avant, avec l'idée sous-jacente que le périmètre de l'ACTEP induirait de fortes inégalités de traitement entre les « Territoires », lors des réunions du 3 et 10 novembre 2014 de la mission de préfiguration.

> « Situé à cheval sur la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, le périmètre de l'ACTEP, qui **ne constitue pas pour certains une évidence de 'Territoire'**, influence pourtant très directement les possibilités de regroupement au sud du département. **Plusieurs maires expriment le souhait de préserver l'intégrité du périmètre d'intervention du département** (…) Il est rappelé l'enjeu d'aboutir à un découpage en 'Territoires' de taille homogène à l'échelle de la Métropole pour assurer un mode équilibré de représentation des communes de chaque 'Territoire' et de ne pas déséquilibrer la gouvernance globale de l'ensemble » - Compte-rendu de la réunion déconcentrée « périmètres de territoire » de la mission de préfiguration, à Créteil, le 10 novembre 2014.

Les élus se mobilisent pour un découpage qui soit bénéfique économiquement, fiscalement, politiquement à leur commune ; et se mobilisent contre les propositions concurrentes qui risquent de créer des déséquilibres qui leur seraient défavorables. En ce sens, les élus de Plaine Commune goûtent peu à la proposition de douze maires des Hauts-de-Seine - conduits par Patrick Ollier[902] - de constituer un grand « Territoire » autour de La Défense. Pour le promouvoir, ces derniers avaient constitué une association, « Grande Boucle de Seine », en charge de le préfigurer :

> « On voulait une agglomération avec Gennevilliers, avec la question des transports, du cadre, et c'est au Nord qu'il y avait du foncier. On avait un accord avec Gennevilliers, Courbevoie, Puteaux, pour un projet économique commun. Mais ça a été un échec, **il devait y avoir un million d'habitants et c'était trop grand pour les autres collectivités**. **Les départements n'en voulaient pas non plus**. Ils voulaient des 'Territoires' entre 300 et 600 000 habitants » - Entretien à la direction générale du 'Territoire' Paris Ouest La Défense, qui regroupe après 2016 la partie Sud de Grande Boucle de Seine, 24 août 2018.

[902] « Méga-territoire de la grande boucle de la Seine : les maires affichent leur détermination », *Le Journal du Grand Paris*, 21 mars 2015.

Figure n°32 : Périmètre de l'ACTEP en 2015

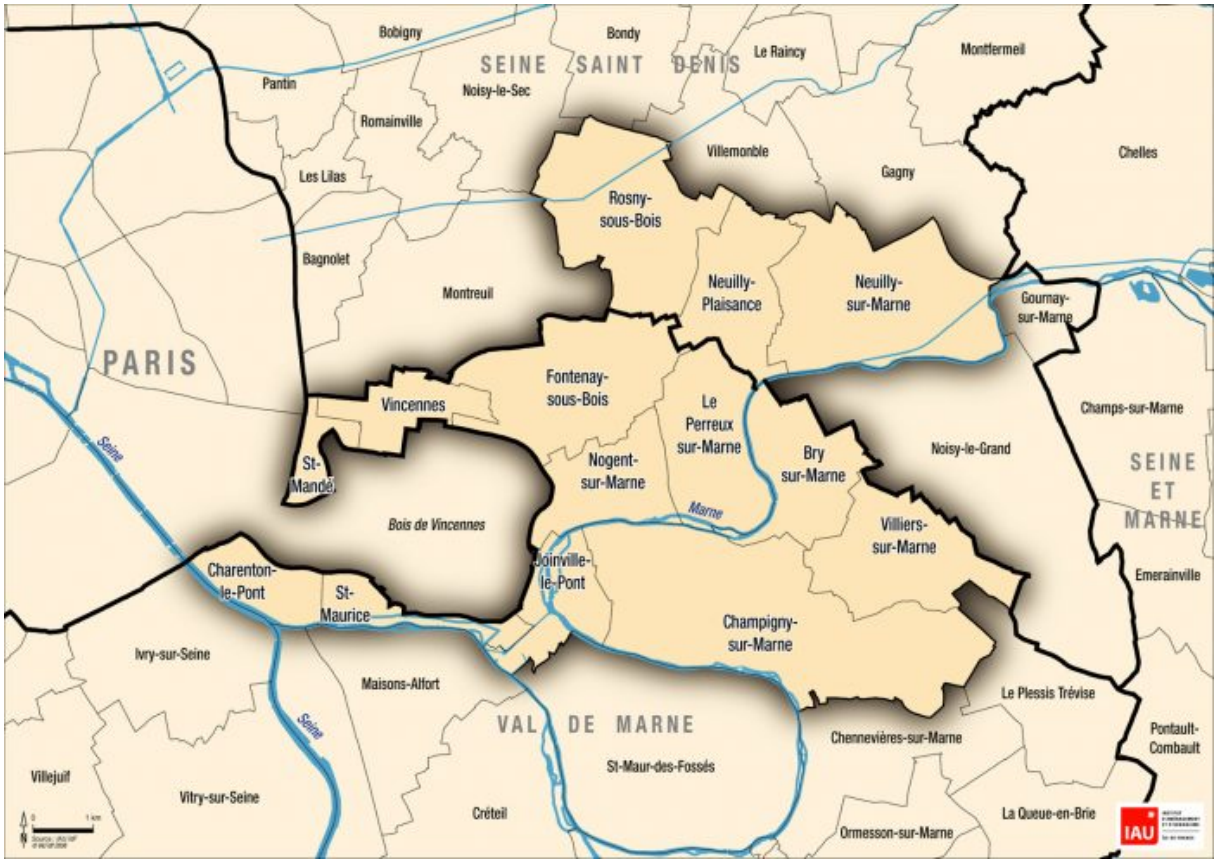
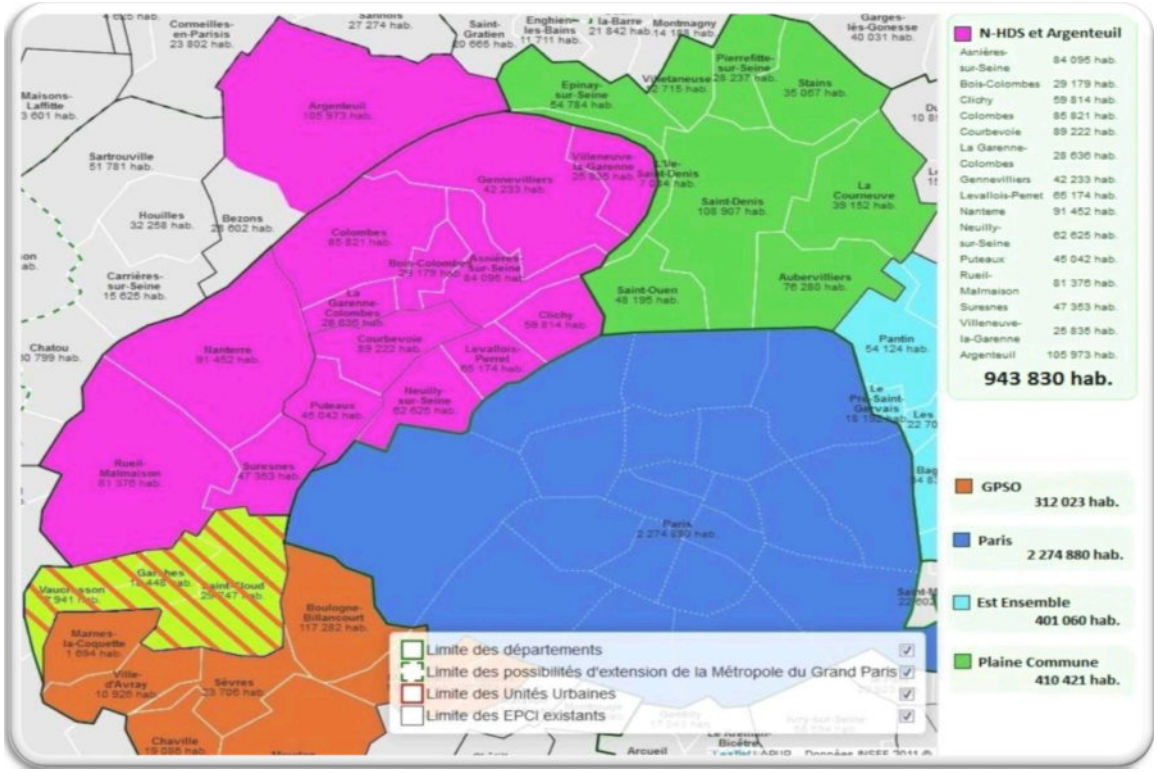


Figure n°33 : Périmètre de « Grande Boucle de Seine »[903]



[903] Source : *Grand Paris Métropole*, 23 mars 2015.

Pour les communes riches des Hauts-de-Seine membres de l'association, l'anticipation des coûts de la péréquation intercommunale motive ce « Territoire » élargi au Nord avec des communes plus populaires :

> « C'était aussi une question financière. Est-ce qu'on met les riches avec les pauvres ou est-ce qu'on laisse les riches entre eux. Finalement ils ont fait un 'Territoire' de riches pour mieux tirer dessus. **Avec le Nord on n'aurait pas eu de péréquation supplémentaire** » - Entretien à la Direction générale de la ville de Courbevoie, le 24 août 2018.

Potentiel fiscal, coût de la péréquation, constitution de nouvelles centralités territoriales, possibilités de peser face à Paris et la future Métropole : l'ensemble de ces critères joue sur les souhaits exprimés par les maires quant au découpage infra-métropolitain. Des enjeux partisans motivent également certains regroupements. C'est le cas aux alentours d'Orly, où les communes isolées de Valenton et Villeneuve-Saint-Georges, affiliées au PCF, souhaitent constituer un « Territoire » avec la communauté d'agglomération de Seine Amont (Ivry-sur-Seine, Choisy-le-Roi, Vitry-sur-Seine), également dominée par le Parti communiste[904]. Le 19 mai en conseil des élus de la mission de préfiguration, le préfet de la région Île-de-France Jean-Louis Carenco présente quatre cartes qui correspondent à quatre découpages possibles des « Territoires ». Parmi les points de dissensus mis en avant par le préfet : le grand « Territoire » du Nord des Hauts-de-Seine, retenu par un seul des quatre scénarios ; le sort de l'ACTEP, scindée en deux par respect des frontières départementales au sein d'un scénario ; le Nord de la Seine-Saint-Denis, dont le découpage est mis en balance selon le maintien ou non de l'ACTEP ; le sort de Valenton, possiblement écartée d'un grand périmètre autour d'Orly pour être rattachée à un « Territoire » centré autour de Créteil[905]. Dans le dernier cas l'enjeu politique est fort : en cas d'intégration de Valenton au « Territoire » d'Orly, destiné à être dominé par le PCF avec ou sans cette commune, la gauche risquerait d'être minoritaire au sein du « Territoire » limitrophe de Créteil.

Les exécutifs départementaux suivent également de près ces débats[906]. Les Hauts-de-Seine s'opposent fermement au grand regroupement autour de La Défense, qui rognerait la

---

[904] Entretien à la direction générale des services de la communauté d'agglomération de Seine Amont, 27 février 2019.

[905] Mission de préfiguration, périmètres de simulation des territoires de la MGP, 18 mai 2015, https://www.arcueil.fr/wp-content/uploads/2015/05/Simulation-territoires.pdf.

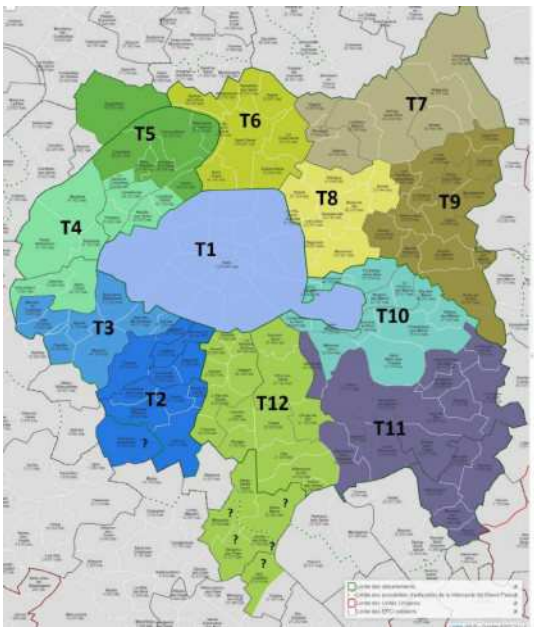
[906] Face au développement de l'intercommunalité, les exécutifs départementaux ont toujours cherché à ce que les périmètres des communautés d'agglomération ou de communes respectent les frontières départementales, Grégory Marie-Ange, « Travail politique et production du territoire. L'exemple des conseilleurs généraux », communication au 11ème congrès AFSP, Strasbourg, 31 août-2 septembre 2011.

moitié de son périmètre ; le Val-de-Marne craint un « Territoire » de l'ACTEP qui saperait ses frontières[907]. Son président voit dans le périmètre de l'ACTEP un coup de plus qui pourrait être porté contre les conseils départementaux de petite couronne :

> « Notre position c'était restons dans les limites départementales**. On regardait ça comme le lait sur le feu et on regarde toujours ça comme le lait sur le feu** (…) On était très attentifs, mais à part les limites départementales on n'avait pas trop d'intérêt » - Entretien au cabinet de Christian Favier, le 26 novembre 2019.

Christian Favier obtient finalement gain de cause. Des périmètres, décrits comme définitifs par le préfet, sont présentés en conseil des élus de la mission de préfiguration le 10 juillet 2015. Le grand « Territoire » au nord des Hauts-de-Seine est exclu au profit de deux distincts ; l'Est de la Seine-Saint-Denis est divisée en deux « Territoires », un au Nord, un plus au Sud avec Clichy-Montfermeil ; l'ACTEP est amputée de ses trois communes de Seine-Saint-Denis, que sont Rosny-sous-Bois, Neuilly-Plaisance et Neuilly-sur-Marne, au profit d'un élargissement à l'ouest du Val-de-Marne. La première raison avancée par le préfet quant aux choix effectués est le respect des limites départementales internes à la petite couronne afin de « répondre aux demandes des présidents de conseils départementaux »[908], et sans doute aussi aux demandes des services préfectoraux départementaux[909].

Figure n°34 : Carte des périmètres des Territoires présentée à la mission de préfiguration



	Nbre de communes	Population INSEE 2012	Superficie (km²)	Conseillers métropolitains	Nbre cons. territoriaux
T1- Paris	1	2 265 886	105,4	62	163
T2 - Sud Hts de Seine	12	411 107	56,9	12	80
T3 - GPSO	8	314 621	36,7	10	73
T4 - La Défense	11	568 139	59,4	14	90
T5 - Boucle Nord 92	7	434 977	49,7	10	80
T6- Plaine Commune	9	414 806	47,4	12	80
T7 - Territoire des aéroports	8	349 133	78,1	9	72
T8 - Est Ensemble	9	402 477	39,2	10	80
T9 - Grand-Paris Est	14	385 323	71,6	14	80
T10 - "ACTEP"	13	505 372	56,3	15	90
T11 - Plaine Centrale-Haut Val Marne - Plateau Briard	18	351 647	113,9	19	82
T12 - Val de Bièvre - Seine Amont - Grand Orly	22	632 237	109,5	23	92

Carte des Territoires (12)

16 juillet 2015

[907] « Christian Favier souhaite des territoires dans les frontières départementales », *94Citoyens*, 22 mai 2015.

[908] Mission de préfiguration, réunion « périmètres de territoire », 10 juillet 2015.

[909] La résilience des départements tient aussi au rôle structurant de leurs périmètres dans l'organisation des services de l'État, Grégory Marie-Ange, *La cause départementaliste. Genèses et réinventions d'une controverse politique française*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'IEP d'Aix-en-Provence en 2014 ; Poupeau François-Mathieu, « L'émergence d'un État régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Écologie et du Développement durable dans une région française », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, 2013/2, p. 249-277.

Les échecs de certaines municipalités à imposer des périmètres susceptibles de subvertir des frontières institutionnelles établies de longue date ou de redéfinir les équilibres économiques locaux traduisent l'inscription de la réforme du Grand Paris dans l'ordre institutionnel antérieur. Les associations et syndicats de communes, déjà mis en problème par le projet de rationalisation de la carte intercommunale, voient leurs périmètres mis de côté au profit des départements, ou des intercommunalités plus affirmés tels Grand Paris Seine Ouest, Plaine Commune et Est Ensemble. Ces derniers ne sont pas touchés par le découpage des « Territoires » et conservent leurs périmètres antérieurs. Enfin, le poids géographique des « Territoires » hors Paris - entre 300 et 700 000 habitants - se situe dans l'ordre de grandeur de ceux des trois grandes intercommunalités déjà constituées[910].

2.3.2 Emmener les communes vers l'intercommunalité : la prise de leadership *des directeurs généraux dans la préfiguration des nouvelles institutions territoriales*

Nous avons vu jusqu'ici trois types de pratiques des acteurs locaux face au changement institutionnel annoncé : la contestation de la réforme pour tenter de l'infléchir et défendre les institutions plus anciennes ; la mobilisation d'instruments visant à empêcher de potentielles évolutions dans la conduite des politiques locales ; la tentative de peser sur les nouveaux périmètres institutionnels. Le dernier élément que nous allons aborder est l'émergence de routines administratives, promues par les futurs directeurs généraux des « Territoires », qui vont dessiner le fonctionnement des futures institution.

Les travaux sur la mise en œuvre des politiques publiques s'attardent principalement sur les « facteurs de distorsion entre décision et mise en œuvre »[911]. Sont ainsi régulièrement étudiés les marges de manœuvre et le pouvoir discrétionnaire des acteurs chargés d'appliquer le règlement[912] ; le flou autour de la règle à exécuter et ses appropriations au sein de

---

[910] 314 621 habitants pour Seine Ouest, 402 477 pour Est Ensemble, et 414 806 pour Plaine Commune, *Insee* 2012. La constitution d'un grand territoire des Hauts-de-Seine voulue par les maires du Nord du département aurait donné lieu à un EPT de près d'un million d'habitants. Si celui du Grand Orly est plus peuplé, avec 710 000 habitants, c'est parce qu'il lorgne sur des communes du Nord de l'Essonne afin d'intégrer l'ensemble de la zone aéroportuaire d'Orly au sein de son périmètre.

[911] Hassenteufel Patrick, *Sociologie politique*, *op. cit.*, p. 93-114.

[912] Bourdieu Pierre, « Droit et passe-droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°81-82, 1990, p. 86-96.

l'administration[913] ; les logiques d'adaptation aux publics[914] ou aux territoires[915]. Un aspect de la mise en œuvre moins abordé est celui de sa *préparation* : comment l'on se prépare à appliquer une nouvelle politique, durant la séquence qui précède l'effectivité de la réforme. Les agents qui peuvent prétendre diriger l'administration des futurs « Territoires » jouent un rôle déterminant dans la fondation du fonctionnement administratif et politique de l'institution à venir. Les règles qu'ils instaurent tendent à consacrer une forme d'horizontalité entre les communes d'un même « Territoire », et entre la nouvelle institution territoriale et les institutions communales. Ces nouveaux *leaders* de l'administration intercommunale tentent d'inscrire la création des « Territoires » dans une certaine trajectoire qui correspond aux attentes des élus et des cadres administratifs communaux, afin de faire adhérer ces derniers à des coopérations dont ils ne voulaient pas forcément initialement. Ils se retrouvent dans cette position grâce à leurs responsabilités, leurs expériences et leurs ressources antérieures liées à l'intercommunalité. En nous centrant sur le rôle de trois directeurs généraux, il s'agit également de relever l'implication du pouvoir administration dans la mise en place des nouvelles organisations ; dont le poids est souvent mis de côté par rapport au politique lorsque l'on étudie le pilotage des politiques de fusion[916].

Encadré n°20 : Trois directeurs généraux à l'implication décisive dans la construction des « Territoires »

Cette sous-section s'appuie principalement sur trois entretiens semi-directifs réalisés avec trois directeurs généraux (DG) de « Territoire » : Antoine Valbon, DG de Grand-Orly Seine Bièvre ; Michel Guenneau, DG de Vallée Sud Grand Paris dans les Hauts-de-Seine ; Guillaume Clédière, DG de Grand Paris Grand Est en Seine-Saint-Denis. Tous trois étaient, avant le 1er janvier 2016, directeurs généraux de la plus grande intercommunalité préexistante sur le territoire du futur EPT : respectivement la communauté d'agglomération de Seine-Amont ; la communauté des Hauts-de-Bièvre ; la communauté d'agglomération de Clichy-Montfermeil. La loi prévoyait que l'administration des « Territoires » soit, au moins à ses débuts, dirigée par le directeur général de l'intercommunalité pré-existante la plus peuplée.

Chacun de ces directeurs endosse durant l'année 2015 un rôle d'entrepreneur institutionnel et est à l'initiative du travail de préfiguration de ces nouvelles institutions. Tous les trois disposent de surcroît d'expériences liées à l'intercommunalité connexes à leurs

[913] Spire Alexis, « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007/4 (n° 169), p. 4-21.

[914] Dubois Vincent, « Politiques au guichet, politiques du guichet », *in* Borraz Olivier, Guiraudon Virginie (dir.), *Politiques publiques, 2. Changer la société*, Presses de Sciences Po, Paris, 2010, p. 265-286.

[915] Siblot Yasmine, « 'Adapter' les services publics aux habitants des 'quartiers difficiles'. Diagnostics misérabilistes et réformes libérales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005/4 (nº 159), p. 70-87.

[916] Ce que sont sont deux des trois cas qui vont suivre, étant donné que les « Territoires » du Grand Orly et Vallée Sud Grand Paris procèdent de la fusion d'intercommunalités pré-existantes, Négrier Emmanuel, Simoulin Vincent, « Fusionner les régions, inventer l'Occitanie », *in* Négrier Emmanuel, Simoulin Vincent (dir.), *La fusion les régions. Le laboratoire d'Occitanie*, PUG, Grenoble, 2021, p. 20-21. Le pilotage politique des politiques de fusion est aussi souligné par Philippe Bezes et Patrick Le Lidec lorsqu'ils détaillent la « politisation des luttes d'institutions » autour des nouveaux périmètres organisationnel, « Politiques de la fusion », *art. cit.*

responsabilités administratives de 2015 : Antoine Valbon est délégué général en Île-de-France de l'association des directeurs généraux des communautés d'agglomération, association professionnelle des DG ; Michel Guenneau a participé à l'équipe technique de la mission de préfiguration de la Métropole ; Guillaume Clédière était un cadre de l'administration d'Est Ensemble à sa création, où il est resté jusqu'en 2014.

La création des « Territoires » et la mise en place des transferts de compétences doivent s'opérer sans feuille de route précise à destination des communes. Un *Vademecum de la création des Etablissements publics territoriaux* est certes rédigé par l'équipe technique de la mission de préfiguration[917], mais ne s'éloigne guère de ce que mentionne la loi et ne fait pas de suggestions quant au fonctionnement politico-administratif à adopter. La mise en place des nouvelles institutions passe d'abord par des échanges entre directeurs généraux des intercommunalités pré-existantes et des communes.

Au sein du futur « Territoire » du Grand Orly, des groupes de travail se mettent en place dès le printemps 2015 à l'initiative d'Antoine Valbon, le directeur général l'intercommunalité pré-existante du périmètre du « Territoire » la plus peuplée. Il décrit en entretien avoir pris l'initiative, avec le soutien des maires de son intercommunalité d'origine, d'aller vers les directeurs généraux communaux pour construire de premiers échanges afin de préparer la nouvelle institution. Il constitue douze groupes de travail avec les agents communaux, qui correspondent aux futures compétences du « Territoire », aux finances et aux ressources humaines. Chacun de ces groupes comporte quatre coordinateurs de façon à assurer une représentation équilibrée de l'ensemble des communes et intercommunalités préexistantes destinées à fusionner dans le « Territoire ». Antoine Valbon décrit ainsi un travail de préfiguration des « Territoires » instigué par les cadres administratifs sous son autorité, et des élus politiques davantage en retrait :

> « La première fois que les 24 maires se rencontrent c'est en janvier 2016, au premier conseil de 'Territoire'. Ils ne se sont jamais vus avant, même de façon partielle, donc il faut imaginer les conditions dans lesquelles ça se crée. Donc… **Heureusement que nous techniciens on s'est vus, et dès le printemps 2015** » - Entretien réalisé avec le directeur général de la communauté d'agglomération de Seine Amont puis directeur général du 'Territoire' Grand-Orly Seine Bièvre, le 27 février 2019.

Dans le processus de constitution des « Territoires », le futur directeur n'endosse pas seulement une fonction de « manageur d'un collectif d'élus »[918] mais aussi d'un collectif de

[917] Mission de préfiguration, *Vademecum de la création des Etablissements publics territoriaux*, 25 août 2015.

[918] Guéranger David, *Diriger l'intercommunalité. Enquête sur des atypiques et leurs communautés*, Berger Levrault, Boulogne-Billancourt, 2016, p. 140.

directeurs généraux communaux. Dans les cas du Grand Orly mais aussi de Vallée Sud Grand Paris, la préfiguration participe d'un processus d'autonomisation de l'administration territoriale par rapport au politique. Les deux directeurs réduisent le poids du politique dans leurs discours, tout en soulignant la « bienveillance »[919] des élus à l'égard de leur activité. Dans les deux cas, cette préfiguration est aussi rendue possible par une socialisation préalable à l'intercommunalité, bien qu'à taille plus réduite[920], de la majorité des maires : les maires ne sont ainsi pas en terrain inconnu et se reposent sur leurs cadres administratifs, émancipés de « l'*a priori* de la subordination »[921] qui les lie à leur élu.

À Vallée Sud Grand Paris, le directeur général communique avec les maires principalement pour leur expliquer la réforme en cours, les compétences dont disposera le « Territoire », davantage que pour mener une activité opérationnelle à leurs côtés :

> **«** Y a eu toute une année en 2015 où on a fait des comités de pilotage avec les collègues des intercos et les sujets qu'on pouvait identifier. On a fait des réunions des maires pour leur présenter les textes, les compétences. On a fait des zooms par compétence, des prospectives financières, tout ça dans l'idée de préparer et que quand le 'Territoire' se crée on part pas de zéro » - Entretien réalisé avec le directeur général de la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvre puis du « Territoire » Vallée Sud Grand Paris, le 25 octobre 2019.

Les maires ont beau avoir été invités les mois et années passées à participer aussi bien aux travaux du syndicat Paris Métropole qu'à ceux du conseil des élus de la mission de préfiguration, ils sont loin d'y avoir tous été actifs et d'être également au fait de la réforme à mettre en œuvre :

> « Même aujourd'hui, allez voir des maires lambdas qui sont pas dans la gouvernance, ils vont dire oui la Métropole… Mais essayez de creuser, est-ce qu'ils savent ce qu'elle a fait, ses compétences, ce qu'elle devrait faire (…) **Quand on change d'échelle, c'est un peu un autre monde pour les élus, donc quelqu'un qui est maire connaît très bien sa mairie, les habitants, son territoire. Quand vous présentez à ce maire qui déjà est maire depuis longtemps, la même compétence à l'échelle du 'Territoire'**…» - Entretien réalisé avec le directeur général de la communauté d'agglomération des Hauts-de-Bièvre puis du « Territoire » Vallée Sud Grand Paris, le 25 octobre 2019.

---

[919] Cette expression est employée plusieurs fois par Antoine Valbon en entretien.

[920] En plus de Seine Amont, le « Territoire » du Grand-Orly se constitue par la fusion des communautés d'agglomération des Portes de Seine (Athis-Mons, Juvisy-sur-Orge, Morangis, Paray-Veille-Poste et Savigny-sur-Orge) et du Val-de-Bièvre (Arcueil, Cachan, Fresnes, Gentilly, L'Haÿ-les-Roses, Le Kremlin-Bicêtre et Villejuif), auxquelles s'ajoutent huit communes isolées et Viry-Châtillon, précédemment membre de la communauté des Lacs de l'Essonne. Le périmètre de Vallée Sud Grand Paris correspond à celui de trois intercommunalités pré-existantes qui ont fusionné.

[921] Le Saout Rémy, « Les rapports de pouvoir entre les élus et l'élite administrative locale dans les municipalités urbaines. De l'*a priori* de la subordination à une relation collégiale », *Savoir/Agir*, n°25, 3/2013, p. 39-45.

Le cas de Grand Paris Grand Est, le « Territoire » de l'Est de la Seine-Saint-Denis, est différent. Son futur directeur général décrit des maires plus vigilants dans la préparation du « Territoire ». Contrairement au Grand Orly et à Vallée Sud, seule une communauté d'agglomération y préexistait, celle à deux communes de Clichy-Montfermeil, face à 12 communes isolées[922]. L'absence d'autres intercommunalités permet au directeur de Clichy-Montfermeil d'endosser seul le *leadership* dans la coordination des services communaux quant à la préfiguration de la future institution. C'est d'ailleurs lui, si l'on en croit son discours, qui aurait proposé aux deux maires de Clichy-Montfermeil d'œuvrer pour constituer un « Territoire » avec les communes isolées au Sud :

> « Initialement ils regardaient plutôt vers le Nord, et puis bon moi je leur ai conseillé, je leur ai dit au Nord on va être en limite de 'Territoire'. **On va pas peser dans le dispositif car on va être complètement à la périphérie. Et donc je leur ai proposé une alternative qui était regardez vers le sud** (…) Et là on a écrit un courrier à la Mission, pour proposer ce périmètre. Et finalement on a eu gain de cause là dessus » - Entretien réalisé avec le directeur général de la communauté d'agglomération de Clichy-Montfermeil puis directeur général du « Territoire » Grand Paris Grand Est, 25 octobre 2019.

En allant voir vers le « Sud » et non vers le « Nord », où préexistait des intercommunalités de plus grande taille, Clichy-Montfermeil se retrouve dans une position centrale en ce qu'elle est dispose déjà d'une expérience, de compétences, et d'une bureaucratie intercommunales[923]. En entretien, le nouveau directeur général décrit un travail de composition avec les communes qui se fait d'abord auprès des maires, puis de leurs directeurs des services. L'enjeu est d'intégrer au processus de construction du « Territoire » des élus initialement réticents à rejoindre ou constituer une intercommunalité :

> « De fait on se retrouve, Clichy-Montfermeil, au centre du jeu, et **le pari est gagné d'un point de vue institutionnel**. Moi ce que je disais aux maires, puisqu'on a la carte à l'été 2015, c'est dans 6 mois vous êtes en interco, aucune s'est faite ailleurs aussi vite. C'est violent pour un maire. Je dis aux maires de Clichy et Montfermeil, il faut leur prendre la main et réunir les autres maires. Qu'ils soient d'accord ou pas (…) Et on réunit les maires et puis **moi j'ai repris les méthodes éprouvées pour constituer l'administration d'Est Ensemble : des réunions formelles et formalisées, je fais une présentation de la loi et tout ce qui a été voté** (…) Et on met en place une instance des directeurs généraux des communaux qui va tout préparer » - Entretien réalisé avec le directeur général de la communauté d'agglomération de Clichy-Montfermeil puis directeur général du « Territoire » Grand Paris Grand Est, 25 octobre 2019.

---

[922] Noisy-Le-Grand, Coubron, Gagny, Gournay-sur-Marne, Livry-Garan, Neuilly-Plaisance, Neuilly-sur-Marne, Les Pavillons-sous-Bois, Le Raincy, Rosny-sous-Bois, Vaujours, Villemomble.

[923] Ça n'était certes qu'une communauté à deux communes, mais dotée de la compétence et des budgets « politique de la ville », particulièrement importants au sein de cette zone de la Seine-Saint-Denis.

Pour mener à bien cette mission, il s'appuie sur son expérience de l'administration intercommunale à Est-Ensemble et met en place des dispositifs d'intéressement[924] : une coordination à l'échelle intercommunale afin de mettre en relation les élus ; des réunions avec les maires pour leur présenter la réforme, les risques associés à l'inaction, prendre connaissance de leurs attentes ; maires auxquels il propose et formalise un fonctionnement politico-administratif respectueux de l'autonomie communale. Le nouveau directeur général décrit finalement un intéressement réussi[925], qui permet de mettre le « Territoire », politiquement et bureaucratiquement parlant, en ordre de marche :

> « Les élus ont été je trouve assez remarquables. Ils se sont comportés de manière républicaine, alors qu'ils n'avaient jamais connu ni voulu être en interco. **Et ils ont fait le job, ils se sont vus toutes les deux semaines, à peu près ça, jusqu'en janvier pour préparer** (…) Tout était validé par eux. Alors c'est l'esprit un peu de ces communes là. Je sais pas si c'est l'effet droite, mais les maires ont un côté très gestionnaire, très sérieux, et ils sont pas *hands up* » - Entretien réalisé avec le directeur général de la communauté d'agglomération de Clichy-Montfermeil puis directeur général du « Territoire » Grand Paris Grand Est, 25 octobre 2019.

Dans les trois cas étudiés, la prise de leadership des futurs directeurs généraux ne passe pas par le fait de s'affirmer comme un *leader* surplombant ses *followers*. Les maires et les directeurs généraux sont au contraire sensibles à ce que le « Territoire » repose sur des relations horizontales entre communes, où aucune ne peut décider au détriment d'une autre. Il revient alors au dirigeant de la future administration de se détacher de « l'image dominante du dominant », qui est ici un facteur de « contre-productivité du *leadership* »[926]. La façon dont le futur directeur général territorial endosse son rôle est ainsi étroitement articulée au fonctionnement intercommunal horizontal alors en construction. Il s'incarne dans la mise en place de routines administratives qui consacrent la place incontournables des élites communales, politiques comme administratives, dans l'organisation des institutions naissantes.

La préfiguration politico-administrative des « Territoires » vient cadrer leur organisation future, l'inscrire sur une certaine trajectoire qui n'est ni celle de la lutte politique partisane, ni celle de l'effacement des communes. Elle préfigure également une organisation

---

[924] Callon Michel, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, vol. 36, 1986, p. 169-208.

[925] Nous verrons cependant au sein du chapitre 4 la fragilité de cette alliance nouvellement scellée : en effet, le directeur général finira par démissionner courant 2019, sous la pression des maires les plus récalcitrants à la mutualisation intercommunale.

[926] Baraize François, Négrier Emmanuel, « Un chemin vers le leadership », *in* Smith Andy, Sorberts Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire*, *op. cit.*, p. 201.

où les décisions se préparent et se prennent au sein d'instances *ad hoc* plus ou moins formalisées, tels des conseils de directeurs généraux des communes et des conseils réservés aux seuls maire ; instances discrètes au périmètre restreint par rapport aux futurs « conseils de territoires » - équivalents de conseils intercommunaux - qui comporteront plusieurs dizaines d'élus.

Face à la « situation d'indétermination » que constitue le « temps de la naissance d'un dispositif institutionnel »[927], ici la Métropole du Grand Paris et les Établissements publics territoriaux, les instruments mobilisés et les dispositifs construits par les acteurs locaux font office de réducteurs d'incertitude. Réducteurs d'incertitude quant aux conséquences potentielles du changement institutionnel sur la conduite des politiques locales, mais aussi sur la mise en place en tant que telle des nouvelles institutions, les modes d'action et les conduites qui y prévaudront. La réforme du Grand Paris est ainsi également produite par les anticipations dont son issue est l'objet. Cette « mise en œuvre avant la mise en œuvre » effective montre comment les acteurs rétablissent de la permanence dans ce qui est annoncé comme un changement. De la permanence à travers le verrouillage de certaines politiques locales, ou dans la mise en place de logiques de fonctionnement qui limitent l'autonomie du futur pouvoir intercommunal par rapport aux acteurs communaux.

[927] Meimon Julien, « Sur le fil, la naissance d'une institution », *op. cit.*, p. 113.

Conclusion du chapitre 3 : Face à l'impossibilité d'une décision tranchée, la création d'institutions transitoires à l'avenir incertain

Au premier janvier 2016 doivent entrer en vigueur en petite couronne deux échelles d'intercommunalité aux compétences enchevêtrées et se partageant des ressources fiscales qui sont, dans le reste du paysage politico-administratif hexagonal, perçues par une seule catégorie d'institution. Après une quinzaine d'années de mise en problème de la gouvernance de l'agglomération et de son absence de « pilote »[928] ; plusieurs années de tâtonnements à l'échelle locale pour impulser une coordination nouvelle ; la mise à l'écart temporaire par le pouvoir exécutif du volet institutionnel du « problème d'État » que représente la métropole parisienne[929] ; une succession d'indécisions et une décision tranchée impossible car outrepassant le rôle institué des élus locaux dans les configurations de réforme territoriale ; advient une décision à la fois au rabais, au vue des marges de manœuvre et compétences limitées du futur pilote métropolitain, et réversible, car le problème demeure ouvert, et l'organisation des pouvoirs qui advient a vocation à être révisée dans les prochaines années. La réversibilité de la décision n'est pas ici la conséquence d'un enchainement de problématisations technique puis politique[930] ; mais réside dans l'impossibilité de trancher une réforme qui ne peut être ajournée ; en ce qu'elle a déjà pris pendant une quinzaine d'années, et surtout après la loi MAPTAM, une telle consistance que quelque chose *doit* être décidé.

Aux incertitudes sur le contenu de la réforme institutionnelle du Grand Paris, engagée depuis le début des années 2000, succèdent de nouvelles incertitudes autour de la pérennité de l'architecture institutionnelle à mettre en œuvre et de l'agencement qui pourrait s'y substituer en cas de révision prochaine. D'ici au terme de la période transitoire le pouvoir étatique comme le pouvoir local, avec les prochaines échéances électorales, auront été renouvelés ; la décision tranchée est ainsi reportée sur les futures générations d'élus politiques et dépendra du nouvel état des forces aux échelles locale et nationale. La décision non-tranchée de la loi NOTRe permet de satisfaire, ou tout du moins de ne pas insatisfaire les acteurs locaux comme étatiques ; les promoteurs comme les opposants à l'intégration métropolitaine. Aucun n'est

---

[928] Estèbe Philippe, Le Galès Patrick, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique*, 2003/3 (n°107), p. 345-356.

[929] Le Galès Patrick, « Introduction. Le gouvernement de la métropole parisienne. Problème d'État et opposition Paris/banlieue », *in* Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner la métropole parisienne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020, p. 7-39.

[930] Barthe Yannick, « Le recours au politique ou la problématisation politique 'par défaut' », *in* Lagroye Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 475-492.

parvenu à gagner la « bataille du Grand Paris »[931], mais personne ne l'a définitivement perdue non plus. Les différentes parties peuvent toujours tenter « d'imposer leur conception du jeu »[932] ; la « politisation du dossier » est « maintenue et entretenue »[933] car le dispositif transitoire est sujet à une évaluation, et la décision à un réexamen, à l'horizon 2020.

L'absence de choix tranchant n'empêche pas la réforme *d'avancer*, de prendre une consistance inédite au 1er janvier 2016. Elle entre dans une nouvelle séquence qui n'est ni principalement celle de la mise en œuvre, ni celle de la prise de décision. La nature de la décision induit la création de nouvelles institutions au sein d'un paysage politico-administratif toujours problématisé : par les acteurs locaux, réunis au sein de différentes coalitions porteuses d'intérêts spécifiques, comme par les acteurs politiques étatiques ; de surcroit dans un contexte d'élections présidentielle et législative qui étaient envisagées par plusieurs opposants à la Métropole comme un moment de potentiel détournement de la voie tracée par la loi NOTRe.

Avec les élections présidentielles, la problématisation de l'organisation des pouvoirs locaux va justement évoluer : de l'absence d'institutions politique métropolitaine le cadrage du problème, alimenté aussi bien par les acteurs locaux que par le nouveau pouvoir exécutif, devient le trop-plein de collectivités franciliennes. Avec cette problématisation renouvelée du paysage politico-administratif francilien dans une configuration qui demeure indécidable, le fruit du compromis de la loi NOTRe va se stabiliser au-delà de la temporalité initialement envisagée.

---

[931] Desjardins Xavier, « La bataille du Grand Paris », *art. cit.*

[932] Nay Olivier, « La négociation en régime d'incertitude. Une comparaison des partenariats publics régionaux dans la mise en œuvre de la politique Européenne (ii) », *Revue internationale de politique comparée*, n°10, 2003/1, p. 110.

[933] Barthe Yannick, Callon Michel, Lascoumes Pierre, « De la décision politique réversible », *art. cit.*

Chapitre 4 : Un Grand Paris tout juste créé, déjà à réviser, en attente d'une décision constamment reportée. De la période transitoire à l'incertitude institutionnelle (2016-2020)

Une analyse séquentielle de la réforme du Grand Paris supposerait de voir, à la suite de la loi NOTRe qui correspondrait à la sélection d'une solution, la séquence de sa mise en œuvre[934]. Mais la solution retenue - une Métropole du Grand Paris au statut d'EPCI à fiscalité propre, qui comprend dans son périmètre la Ville de Paris et onze institutions intercommunales *ad hoc* intitulés « Établissements publics territoriaux » et dotés d'une fiscalité propre jusqu'en 2020 - n'est pas, jusque dans la loi, instituée comme stabilisée. Certes, qu'une loi sélectionne une solution ne signifie pas qu'elle durera indéfiniment, et qu'une autre ne viendra pas l'amender par la suite. Néanmoins, appuyée par la force du droit, elle peut prétendre à la pérennité. Ce n'est pas le cas du volet institutionnel du Grand Paris : l'architecture institutionnelle retenue est transitoire et potentiellement réversible. La loi NOTRe prévoit bien l'après 2020 : au terme de la période transitoire la Métropole doit percevoir l'entièreté de la fiscalité intercommunale et les « Territoires » être réduits à un statut syndical. Cependant, cette projection demeure fragile. La loi dispose en effet qu'une évaluation susceptible de rebattre les cartes doit être conduite. Par ailleurs, l'acceptabilité des dispositions de la loi NOTRe repose justement sur l'ambiguïté autour du futur des institutions qu'elle crée.

La « codification » juridique tend habituellement à conférer à l'institution une « identité stable, à établir son rang et sa place dans un ensemble institutionnel complexe et hiérarchisé »[935]. La codification du Grand Paris, loin de limiter l'incertitude à des « zones »[936], instigue des organisations dont ni le législateur, ni les acteurs chargés de les mettre en place n'ont pas de certitude sur leurs devenirs. Si certitude il y a, elle se situe davantage autour de l'inachèvement de la réforme, et de la nécessité d'une nouvelle décision à même cette fois de

---

[934] Selon le modèle proposé par Garry Brewer, qui distingue six séquences successives au sein d'une politique publique : la construction du problème ; le classement des solutions ; la sélection d'une solution ; sa mise en œuvre : son évaluation ; et enfin l'achèvement de la politique publique, Brewer Garry, « The Policy Science Emerge: To Nurture and Structure a Discipline », *Policy Sciences*, vol. 5, 1974, p. 239-244.

[935] Lacroix Bernard, Lagroye Jacques, « introduction », in Lacroix Bernard, Lagroye Jacques (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution,* Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1992, p. 7-12.

[936] *Ibid*., p. 11.

« trancher »[937]. Aux incertitudes habituelles des débuts d'une institution s'ajoutent ici celles découlant de l'absence de scénario institutionnel stabilisé dans lequel les acteurs peuvent se projeter.

La loi NOTRe décide qu'il y a potentiellement encore à décider, dans une temporalité où, pourtant, les nouvelles institutions politiques sont effectivement créées, commencent à se construire, doivent prendre de la consistance en recrutant du personnel, en montant en compétences, en élisant leurs nouveaux exécutifs politiques, etc. Métropole du Grand Paris et « Territoires » infra-métropolitain sont ainsi en proie à un paradoxe : elles sont sujettes à l'incertitude sur leurs devenirs au sein d'un paysage institutionnel où elles doivent s'établir et prendre corps[938]. Comment cette incertitude pèse sur des processus d'institutionnalisation nouvellement engagés ? Comment les acteurs des organisations réversibles composent avec elle, voire s'en saisissent-ils ?

C'est à ces questions que je souhaite apporter des éléments de réponse, au sein de ce chapitre qui se concentre sur la période dite transitoire de mise en œuvre de la loi NOTRe, de 2016 à 2020. Nous faisons l'hypothèse que l'incertitude est certes une contrainte du fait de l'instabilité qu'elle génère, mais qu'elle peut aussi être une ressource pour les agents en vue de redéfinir leur place et celle de leur organisation au sein d'un paysage politico-administratif dont le futur demeure ouvert : les acteurs peuvent continuer à promouvoir un scénario institutionnel alternatif à celui de la loi NOTRe qui leur soit davantage favorable ; ils peuvent s'appuyer sur l'incertitude autour de la répartition des rôles dans le paysage politico-administratif pour (re)prendre le dessus dans les relations qui les lient aux autres institutions.

Le découpage de ce chapitre ne suit pas un plan chronologique mais correspond à différents niveaux du « monde polycentrique »[939] que constitue la réforme du Grand Paris : celui qui met aux prises les exécutifs des différentes institutions locales avec le pouvoir étatique ; la nouvelle échelle d'action publique qui met en relation les acteurs municipaux et les nouveaux agents des « Territoires » ; et enfin l'espace politico-administratif où acteurs des « Territoires » et de la Métropole sont en relations. Nous verrons d'abord que le peu de certitudes qu'offrait la loi NOTRe est remis en cause dès la création des nouvelles organisations. À l'occasion de la campagne présidentielle de 2017, ça n'est plus l'absence

---

[937] Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001, p. 263.

[938] Meimon Julien, « Sur le fil, la naissance d'une institution », *in* Lagroye, Jacques, Offerlé, Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 105- 129.

[939] Poupeau François-Mathieu, *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2017, p. 9-42.

d'institution(s) du Grand Paris qui est mise en problème par certains acteurs politiques prééminents, mais la complexité et l'instabilité de la distribution des pouvoirs issue de la loi NOTRe. Après son élection en mai 2017, le nouveau Président de la République Emmanuel Macron annonce la tenue d'une concertation afin de trancher sur une répartition des rôles nouvelle et simplifiée. Mais la décision est sans cesse repoussée : les agents des nouvelles institutions œuvrent au gré des concertations successives, des fuites gouvernementales et des rumeurs quant aux devenirs de leurs organisations (**Section 1**).

C'est dans cette séquence de mise en réforme incessante et de mise en œuvre de la loi NOTRe que sont créés les « Territoires ». Ils naissent en bénéficiant de ressources fiscales dont ils ne disposeront plus cinq ans après leur création selon le scénario voté en 2015 ; ont entre temps un statut flou, entre le syndicat et l'intercommunalité à fiscalité propre. Ils sont de surcroît pour de nombreuses communes une première expérience de coopération intercommunale à large échelle. L'incertitude quant à leurs devenirs et leurs ressources influe sur leurs processus d'institutionnalisation mais ne s'impose pas à des agents passifs. Elle est l'objet d'usages de la part des acteurs politiques et administratifs territoriaux, ou communaux : pour contester le « Territoire » ; justifier les (non-)décisions qui y sont prises ; ou redéfinir les rapports entre communes et organisation supra-communale (**Section 2**).

La maîtrise de l'incertitude devient un enjeu de luttes entre acteurs, qui tentent de la mobiliser dans le sens de leurs intérêts. Pour lui faire face, autant que pour profiter de l'inachèvement de la réforme afin de se renforcer, les exécutifs territoriaux et leurs dirigeants administratifs vont constituer une « Alliance des territoires » porteuse d'une solution spécifique : faire des « Territoires » l'institution centrale du Grand Paris au détriment de la Métropole. « L'Alliance » va obtenir certaines garanties sur les ressources des « Territoires », mais dont le caractère est toujours temporaire et révisable ; à la fin initialement prévue de la période transitoire, le compromis temporaire et instable instigué par la loi NOTRe est prolongé (**Section 3**). Loin de n'être que temporaire, la période transitoire se pérennise.

Section 1. De la promesse d'un choix tranché à la pérennisation de l'incertitude : le Grand Paris dans une configuration indécidable (2016-2020)

À la veille des élections présidentielles de 2012, les deux principaux candidats en lice, Nicolas Sarkozy et François Hollande, s'accordaient pour laisser aux acteurs politiques locaux le soin de proposer un scénario de réforme pour répondre au problème institutionnel du Grand Paris. La donne change à la veille des élections de 2017. Ce n'est plus l'absence d'institutions métropolitaines qui est désormais jugée problématique, mais l'illisibilité de l'architecture issue de la loi NOTRe. Une nouvelle séquence de mise en réforme du paysage politico-administratif francilien s'ouvre, avec cette fois la promesse d'une décision tranchée.

Dès 2016 et jusqu'aux élections présidentielles de d'avril-mai 2017, une révision de l'architecture institutionnelle du Grand Paris, sans être une thématique centrale de la campagne, est au programme de plusieurs candidats qui portent un objectif de simplification (1.1). L'élection d'Emmanuel Macron traduit une nouvelle phase du volontarisme réformateur porté par l'État sur l'agglomération. Le Président annonce une refonte d'ampleur de l'organisation des pouvoirs dans l'agglomération : un nouveau rendez-vous de la réforme est ainsi programmé, bien avant le terme de la période transitoire. Le volontarisme présidentiel va cependant se heurter à la complexification accrue du paysage politico-administratif francilien due à la récente création des nouvelles institutions (1.2). La période transitoire est ainsi une nouvelle séquence de mise en réforme, caractérisée par l'incertitude autour de son issue : les consultations conduites par l'exécutif et ses représentants se multiplient, et les promesses d'une décision imminente se succèdent à intervalles réguliers, sans qu'aucune décision ne soit prise (1.3). Loin d'être une phase de mise en œuvre progressive d'une réforme, la période transitoire est au contraire celle de la réouverture et de la complexification des mondes possibles pour le Grand Paris.

1.1 Le Grand Paris dans la campagne présidentielle : Les Républicains régionalistes contre la République en Marche métropolitaine

L'intercommunalité est rarement présentée comme un enjeu prégnant des campagnes électorales. Le travail de Nicolas Bué, Fabien Desage et Laurent Matejko soulignait, à travers le cas des élections municipales lilloises de 2001, qu'elle était peu mentionnée dans les

programmes des candidats[940]. Plus récemment, l'ouvrage dirigé par Rémy Le Saout et Sébastien Vignon sur les élections municipales de 2014 évoquait une visibilité accrue de l'enjeu intercommunal, mais « principalement présenté sous forme normative, c'est-à-dire sous la forme de mesures imposées par l'État, par rapport auxquelles les candidats s'adaptent et se positionnent »[941]. Évoquer l'intercommunalité en campagne se fait souvent dans un registre de dénonciation en vue de mobiliser son électorat[942]. À l'échelle nationale, le fait que la réforme de l'intercommunalité soit rarement une priorité du Gouvernement dans le grand ensemble de la « réforme territoriale »[943] suggère qu'elle n'est pas non plus un enjeu prioritaire pour des partis et candidats en compétition pour la conquête de l'État.

Dans le cas du volet institutionnel du Grand Paris, le contraste est saisissant entre la place très restreinte que les candidats offrent à ce thème durant leur campagne, et le volontarisme réformateur dont témoignent certains programmes à son propos.

Ce sont d'abord les candidats à la primaire de la droite qui se positionnent publiquement sur cet enjeu au sein de la presse spécialisée. Nicolas Sarkozy en premier, déclare à la *Gazette des communes* vouloir supprimer la Métropole du Grand Paris et transférer l'ensemble de ses prérogatives à la Région. Il qualifie la Métropole de « construction institutionnelle illisible », fruit du « pouvoir socialiste », contraire à l'ambition qu'il avait en 2007[944]. *La Gazette* interroge alors l'ensemble des candidats de la primaire de la droite sur la question de la réforme des collectivités locales, et tous se disent en faveur de la suppression de la Métropole au profit d'une Région dominée par la droite depuis les élections de 2015. Les candidats rejoignent ainsi la position de la nouvelle présidente de l'exécutif régional, Valérie Pécresse, qui souhaite la fin du « monstre digne de Frankenstein »[945] que représenterait la Métropole. Quand bien même l'assemblée métropolitaine est elle aussi

---

[940] Bué Nicolas, Desage Fabien, Matejko Laurent, « Enjeux (inter)communaux ? Constitution, traduction et euphémisation des questions intercommunales lors des élections municipales 2001 dans la Communauté urbaine de Lille », *in* Lagroye Jacques *et al*. (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, PUF, Paris, 2005, p. 241-277.

[941] Le Saout Rémy, Vignon Sébastien, « Un éclairage en trompe-l' œil, l'intercommunalité dans les élections municipales de 2014 » *in* Le Saout Rémy, Vignon Sébastien (dir.), *Une invité discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Berger Levrault, Boulogne-Billancourt, 2015, p. 14.

[942] Olive Maurice, « Prendre le parti de sa commune. L'opposition à la métropole comme ressource politique et registre de mobilisation électorale », *in* Le Saout Rémy, Vignon Sébastien, (dir.), *Une invité discrète*, *Ibid*., p. 175-194.

[943] Le Lidec Patrick, « L'intercommunalité, une variable d'ajustement dans la réforme des collectivités territoriales » *in* Le Saout, Rémy (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, PUR, Rennes, 2012, p. 23-49.

[944] Interview de Nicolas Sarkozy à *La Gazette des communes*, le 3 novembre 2016.

[945] https://www.banquedesterritoires.fr/metropole-du-grand-paris-valerie-pecresse-entend-sinspirer-de-ce-qui-ete-fait-lyon, consulté le 12 juin 2021.

dominée par la droite qui y dispose d'une majorité relative, elle n'est soutenue par aucun de ses candidats. Leurs positionnements sont révélateurs du poids de la Région dans l'ordre institutionnel francilien et de sa présidente au sein de son parti, alors que les candidats aux primaires cherchent à engranger des soutiens en internes. À l'époque, Valérie Pécresse fait d'ailleurs « monter les enchères » relatives au soutien qu'elle apportera selon les termes du *Figaro*[946].

La gauche socialiste porte dans son bilan politique cet état du paysage politico-institutionnel francilien et aucun des candidats ne se positionne à propos de la Métropole durant la primaire. Le programme d'Emmanuel Macron est sur ce point bien différent. Un de ses principaux soutiens, le président de la Métropole de Lyon Gérard Collomb, promeut un modèle d'intégration métropolitaine renforcée pour le Grand Paris, à l'image de la collectivité à statut particulier qu'il préside[947]. Ce dernier déclare aux *Echos* qu'en cas d'élection d'Emmanuel Macron, les départements franciliens seront fondus dans la Métropole, mesure qui participe en outre au projet d'*En Marche !* de supprimer un quart des départements du territoire hexagonal[948]. Cette position anti-départementale et pro-métropole est aussi celle d'un autre soutien de l'ancien Ministre de François Hollande : le Medef[949], qui défend depuis 2011[950] la suppression des départements de petite couronne au profit d'une structure centrale ; revendication que l'organisation patronale avait renouvelé début 2014 en écho aux déclarations en ce sens de Jean-Marc Ayrault[951].

Emmanuel Macron précise son programme sur ce point à l'occasion d'une longue interview au journal *Grand Paris Développement* parue en mars 2017[952]. Le futur Président de la République loue le « grand progrès » qu'a réalisé le Gouvernement sortant sur l'achèvement de la carte intercommunale en Île-de-France. Il se prononce alors en faveur du renforcement et de l'élargissement de la Métropole à la zone dense, afin d'y intégrer l'aéroport de Roissy. Autant dire que le candidat Macron affiche un fort volontarisme, en souhaitant aller contre les intérêts des institutions les plus robustes - les départements,

---

946 « Primaire à droite : Valérie Pécresse fait monter les enchères », *Le Figaro*, 10 octobre 2016.

947 Sur le poids de Gérard Collomb et de son entourage au sein de l'entreprise politique d'Emmanuel Macron, voir Bocquet Jonathan, « Le système Collomb au service d'Emmanuel Macron », *in* Dolez Bernard, Fretel Julien, Lefebvre, Rémi (dir.), *L'entreprise Macron*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2019, p. 93-104.

948 « Présidentielle : les candidats prédisent aux élus locaux réforme et rigueur », *Les Echos*, 8 mars 2017.

949 « Présidentielle: le MEDEF se range derrière Macron », *Challenges*, 24 avril 2017.

950 « Le Medef veut supprimer les départements de petite couronne », *Le Parisien*, 1er décembre 2011.

951 « Le Medef applaudit à la suppression des départements franciliens », *La Tribune*, 17 janvier 2014.

952 *Grand Paris Développement*, n°18, mars 2017

supprimés ; la Région, perdant en autorité sur ses territoires les plus riches ; et les communes du fait de pouvoirs métropolitains élargis - et renforcer une Métropole naissante et encore fragile.

Le Salon des maires d'Île-de-France du 30 mars 2017 est l'occasion pour l'ensemble des candidats à l'élection présidentielle et leurs émissaires de confronter leurs positions sur la Métropole[953]. Le représentant d'*En Marche !* y dépeint une Métropole « utile aux franciliens et aux français », et prône toujours le principe d'un périmètre plus étendu. Les compétences des départements franciliens, supprimés, seraient alors réparties entre la Métropole, la Région et les « Territoires » qu'Emmanuel Macron souhaiterait préserver. Côté socialiste, on prône une application du schéma institutionnel prévu par la loi NOTRe, avec quelques ajustements mais sans réforme d'ampleur. Les candidats de la France Insoumise et du Front National sont quant à eux favorables à la suppression de la Métropole et de la Région au profit des départements[954].

Le volontarisme réformateur métropolitain d'Emmanuel Macron tranche alors avec les programmes du Parti socialiste et des Républicains. Il traduit le faible poids des intérêts départementaux[955] au sein de son mouvement. Les résultats des élections législatives de juin 2017 réduisent par ailleurs considérablement le poids des (anciens) élus locaux au sein de l'Assemblée nationale[956]. Le nouvel exécutif semble alors avoir, bien davantage que ses prédécesseurs, les mains libres pour réformer à sa guise le paysage politico-administratif francilien.

1.2 Du projet présidentiel à une nouvelle profusion des scénarios sur le Grand Paris

À propos de la loi de 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs, Yannick Barthe écrivait que « le caractère progressif de cette 'politique des petits

---

953 « Présidentielle : quel destin pour la métropole du Grand Paris ? », *Le Journal du Grand Paris*, 30 mars 2017.

954 Relevons que les positionnements du FN et de la France Insoumise ne sont pas spécifiquement construits à partir du prisme du Grand Paris. Le Front National, ainsi que le Parti communiste Français qui soutient la France Insoumise, ont toujours été des partis départementalistes, réticents aussi bien à l'égard du développement des régions que du déploiement de l'intercommunalité. Nous avions vu le travail effectué par Pierre Mansat pour promouvoir l'idée métropolitaine au sein du Parti communiste parisien puis francilien, mais celui-ci ne suffit pas à faire bouger les lignes du programme présidentiel.

955 Qui sont au contraire particulièrement présent au sein des deux grandes familles politiques historiques françaises, ce qui est un des facteurs explicatifs de la résilience des départements, Grégory Marie-Ange, *Les départements, une controverse française*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017.

956 Bœlaert Julien, Michon Sébastien, Ollion Étienne, « Le temps des élites. Ouverture politique et fermeture sociale à l'Assemblée nationale en 2017 », *Revue française de science politique*, vol. 68, 2018/5, p. 777-802.

pas', qui cherche à éviter la discontinuité d'une décision tranchée (…) accroît également le risque de déstabilisation »[957]. Ici, la déstabilisation de l'horizon temporel schématisé par la loi NOTRe ne s'est pas faite attendre : à peine un an et demi après la création des nouvelles institutions, son caractère progressif et l'issue qu'elle dessinait semblent déjà balayés ; ce qui n'est par ailleurs pas une grande surprise, en ce que les élections présidentielles de 2017 étaient lors des débats parlementaires déjà définies comme une clause de revoyure de la nouvelle organisation du Grand Paris, un « rendez-vous »[958] durant lequel celle-ci pourrait être reformulée.

La préparation d'une nouvelle décision, basée sur le programme présidentiel d'Emmanuel Macron, ne se fait vraisemblablement pas attendre : aux lendemains des élections présidentielles et en pleine campagne des élections législatives, le président du Val-de-Marne Christian Favier publie un communiqué où il dénonce la conduite par le nouveau pouvoir exécutif de « consultations » pour un projet de fusion des départements de petite couronne[959]. Quelques jours plus tard, ce sont les présidents des « Territoires », avec le soutien de l'Assemblée des communautés de France, qui publient un communiqué commun pour réclamer un statut d'EPCI à fiscalité propre à leurs institutions :

> « Afin de donner aux Territoires les moyens de poursuivre leur action au service des habitants, les Présidents réaffirment la nécessité d'engager un travail permettant de faire évoluer les dispositions de la loi NOTRe en donnant aux Territoires le statut d'EPCI à fiscalité propre et en sécurisant plus fortement leurs ressources, notamment grâce à un maintien de la CFE après 2020. Plus généralement, c'est la viabilité financière du système global qui doit être préservée, en évitant notamment les effets pervers de la réforme de la CVAE sur le budget de la Métropole » - Communiqué de presse des présidents des « Territoires », « Pour un Grand Paris Fondé sur ses territoires », le 20 juin 2017.

Les nouveaux présidents des onze « Territoires »[960] sollicitent un entretien avec Emmanuel Macron ; mais c'est finalement Patrick Ollier, élu président de la Métropole en janvier 2016, qui est reçu à l'Élysée puis à Matignon[961]. La Métropole bénéficie d'un soutien de poids aux sommets de l'État, en la personne d'Anne de Bayser, secrétaire générale adjointe de l'Élysée. Issue de l'administration de la Ville de Paris, elle y était chargée de suivre la mise en place de la Métropole avant de rejoindre l'entourage présidentiel.

---

[957] Barthe Yannick, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Economica, Paris, 2006, p. 182.

[958] Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, *op. cit.*, p. 327.

[959] Communiqué de Christian Favier, « Projet de fusion des trois départements de petite couronne au sein de la métropole : non au coup de force qui se prépare ! », 6 juin 2017.

[960] Nous reviendrons sur la constitution de leur alliance au sein de la section 3 de ce chapitre.

[961] *La Lettre A*, 6 juillet 2017.

Les présidents de « Territoire » ne sont en effet pas soutenus par Anne Hidalgo et la Mairie de Paris. La Maire de la capitale est désormais 1ère vice-présidente de la Métropole du Grand Paris, au terme d'un accord passé avec Patrick Ollier sur la composition de l'exécutif métropolitain. Elle défend depuis la pérennisation de l'instance métropolitaine, revendication qu'elle exprime devant le nouveau Président de la République le jour de son investiture[962], à l'occasion du traditionnel passage présidentiel à l'Hôtel de Ville de la capitale[963]. Le 12 juillet, les 11 présidents de « Territoire » adressent cette fois un courrier à Emmanuel Macron, au sein duquel ils détaillent leur position commune : l'alignement de leurs institutions sur le statut d'EPCI à fiscalité propre ; la possibilité pour les « Territoires » d'exercer des compétences déléguées par la Métropole ; une réflexion sur les différents dispositifs de péréquation existants - exigence des présidents des « Territoires » des Hauts-de-Seine -; des garanties sur leurs ressources budgétaires[964].

Une nouvelle séquence de concertation s'ouvre. Emmanuel Macron annonce au mois de juillet la tenue à l'automne d'une « Conférence territoriale » spécifique au Grand Paris[965]. Le Président de la République déplore un Grand Paris qui « mérite mieux », affirme vouloir « simplifier drastiquement les structures » afin de « produire la richesse pour ensuite pouvoir la répartir harmonieusement sur le territoire ». Il promet de trancher pour faire advenir une « organisation institutionnelle stabilisée et efficace », contre les « équilibres incertains » qui prévalent alors[966].

En amont de la « Conférence », Patrick Ollier dit avoir le « soutien du Président et de son gouvernement » pour une Métropole « renforcée » et un élargissement de son périmètre à la zone dense[967]. Il est soutenu par le Medef Île-de-France, qui défend toujours le principe d'une institution spécifique à la zone dense et une simplification du paysage politico-administratif en faveur de la Métropole[968]. Un scénario de réforme fuite alors dans la presse et semble répondre à l'attente du président métropolitain : *le Canard Enchainé* révèle le projet

---

[962] *Le Journal du Grand Paris*, 14 mai 2017.

[963] Nous reviendrons plus en longueur sur le fonctionnement politique mis en place au sein de l'institution métropolitaine dans la première section du chapitre 5.

[964] Courrier des 11 présidents de « Territoire » à Emmanuel Macron, le 12 juillet 2017.

[965] Cette annonce est faite à l'occasion de la « Conférence nationale des territoires », qui se tient au Sénat le 17 juillet 2017. Ce dispositif d'échanges avec les élus locaux avait été promis par le candidat Emmanuel Macron lors de sa campagne, et devait initialement avoir lieu tous les six mois.

[966] Transcription du discours d'Emmanuel Macron au Sénat lors de la Conférence nationale des territoires, le 18 juillet 2017.

[967] *Le Parisien*, 24 juillet 2017.

[968] Entretien réalisé à la direction du Medef Paris, le 7 octobre 2019.

d'une Métropole qui intègrerait Roissy et Saclay, avec en compensation pour l'exécutif régional un élargissement des frontières de l'Île-de-France à l'Eure et la Seine-Maritime[969]. La Métropole « avalerait » également les départements, et les intercommunalités (« Territoires » et intercommunalités de grande couronne) présents sur son nouveau périmètre. Une Métropole du Grand Paris élargie, centralisée et renforcée dans ses prérogatives semble alors en passe d'advenir et de régler le problème.

Pour préparer la « Conférence », une première réunion interministérielle est organisée le 6 octobre 2017, sans qu'à son issue la date de tenue ne soit arrêtée. Le Premier ministre Édouard Philippe fustige une situation qui ne « peut pas durer » et un *statu quo* intenable[970]. Selon le *Journal du Dimanche*, c'est Emmanuel Macron qui « pilote personnellement ce vaste chantier », épaulé par Anne de Bayser et le nouveau préfet de la Région Île-de-France, Michel Cadot[971]. Après les « révélations » du *Canard Enchainé*, le *JDD* relaie un deuxième scénario, proche de celui dévoilé par le journal satirique : la suppression des départements de petite couronne, au profit quasi-exclusif de la Métropole, sur le modèle lyonnais. Le *JDD* est cependant plus prudent que le *Canard* sur l'élargissement de la Région Île-de-France, disposition qui serait une « surprise ». Plus question cette fois de fondre les « Territoires » dans la MGP, qui devraient être conservés.

Une concertation est conduite par le préfet Michel Cadot, qui reçoit pour préparer la « Conférence » présidents des « Territoires » et présidents de départements, de grande couronne, puis de petite couronne[972]. Les chefs des exécutifs départementaux reçoivent alors les soutiens de Valérie Pécresse et du président du Sénat Gérard Larcher. Les présidences LR de la Région et des départements franciliens adoptent une proposition commune de contre-réforme, et demandent la suppression de la Métropole au profit de la Région Île-de-France[973]. La Cour des Comptes s'en mêle et appuie le volontarisme présidentiel : elle publie un référé à l'attention du Premier ministre, qui questionne le maintien des « Territoires » et suggère une fusion des départements, toujours sur le modèle lyonnais[974].

---

[969] *Le Canard Enchainé*, 6 septembre 2017.

[970] *AFP*, 10 octobre 2017.

[971] « Comment Macron veut réorganiser le Grand Paris », *Le Journal du Dimanche*, 1er octobre 2017.

[972] *La Gazette des communes*, 10 octobre 2017.

[973] *La Gazette des communes*, 18 octobre 2017.

[974] Cour des Comptes, référé G/65-17-0510E relatif à l'organisation territoriale en région Île-de-France, le 31 octobre 2017.

Figure n°35 : Infographie du Journal du Dimanche *à propos du scénario privilégié en octobre 2017*[975]

Attendue pour l'automne, la Conférence est finalement annoncée pour le mois de décembre. Les positions bougent à nouveau : certains députés La République en Marche (LRM) annoncent qu'il n'est plus question de revoir le périmètre de la Métropole[976], cantonnée à la petite couronne. Patrick Ollier tempère ses revendications sous le poids de son alliance avec Anne Hidalgo et des socialistes parisiens, favorables à la préservation de la Métropole mais plus réticents à un élargissement qui renforcerait plus encore le poids de la droite au conseil métropolitain. Le Président et la première vice-présidente de la Métropole s'accordent en faveur d'une institution métropolitaine modifiée « le moins possible » afin de préserver un maximum de « stabilité » - pour les élus locaux mais aussi pour les « investisseurs » qui ont « besoin de savoir où ils vont » -, par rapport à ce que prévoit le calendrier de la loi NOTRe. Pas question non plus pour la Maire de Paris d'une Métropole

[975] Publiée le 1er octobre 2017.

[976] « Les députés et adhérents LRM préparent la bataille du Grand Paris », *Le Monde*, 24 octobre 2017.

calquée sur le modèle lyonnais : Anne Hidalgo est opposée à l'élection du président métropolitain au suffrage universel direct comme à Lyon, mode de scrutin qui risquerait d'altérer fortement le poids politique de la Mairie de Paris et de fragiliser sa position dans un futur exécutif métropolitain. La position de Patrick Ollier et d'Anne Hidalgo n'est ainsi pas alignée sur celle exprimée par Emmanuel Macron au printemps, raison pour laquelle selon *Les Echos* fin novembre l'idée d'une Métropole-région défendue par Valérie Pécresse ferait un « retour en force »[977]. *Le Figaro* annonce une date pour la décision : le 14 décembre 2017[978].

Fin 2017, les positions publiques des leaders des institutions locales prises dans la réforme se stabilisent temporairement : les exécutifs départementaux font front commun, de Patrick Devedjian à Christian Favier, contre toute suppression ou fusion. L'exécutif régional continue de réclamer la suppression de la Métropole du Grand Paris, sans que Valérie Pécresse ne se prononce explicitement sur le sort des « Territoires » dont le renforcement est contesté par ses alliés départementaux. Les présidents des « Territoires » commencent à adopter des positions communes en faveur d'un renforcement de leur statut et d'un maintien de leur fiscalité propre. Ils n'ont cependant pas de position partagée sur une suppression des départements, mais certains, tel Jacques JP Martin nouveau président du « Territoire » Paris Est Marne & Bois, estiment que les « Territoires » sont en mesure de reprendre les compétences départementales[979]. Les exécutifs territoriaux sont soutenus dans leur entreprise par l'Assemblée des communautés de France qui réclame un modèle métropolitain « confédéral » et « l'effacement complet des conseils départementaux de première couronne » au profit des « Territoires »[980]. L'association prône la mise en place d'une « autorité métropolitaine » à la place de la Métropole du Grand Paris, qui serait gouvernée par les exécutifs des EPT et l'exécutif parisien. De leur côté, le Président de la Métropole Patrick Ollier et sa première vice-présidente Anne Hidalgo tendent à se positionner en faveur d'un *statu quo* par rapport à la loi NOTRe. La position publique de Patrick Ollier évoluera un an plus tard, et sera plus offensive à l'encontre des départements et des « Territoires ».

---

[977] « Bataille rangée sur les contours du Grand Paris », *Les Echos*, 28 novembre 2017.

[978] « Métropole du Grand Paris : que va décider Emmanuel Macron ? », *Le Figaro*, 15 novembre 2017.

[979] « Ile-de-France : ce qu'on pourrait perdre si les départements disparaissaient » *Le Parisien*, 6 février 2018.

[980]Analyses et propositions du Conseil d'administration de l'AdCF, le 13 décembre 2017.

La période est ainsi à la profusion des scénarios et des positionnements contradictoires sur le devenir du paysage francilien. Le schéma prévu par la loi NOTRe au terme de la période transitoire ne devient plus qu'un scénario parmi d'autres.

1.3 Un Grand Paris indécidable (2018-2020)

Aucune Conférence territoriale ni aucun arbitrage ne sont annoncés en décembre. À la fin du mois, *Le Monde* rapporte que plusieurs scénarios ont été proposés par le préfet Michel Cadot au Président de la République[981]. Selon une des sources du quotidien du soir, l'issue de la réforme « n'a jamais été aussi prêt du but ». Le scénario privilégié par le préfet se résume ainsi : la suppression des départements limitrophes de Paris ; le pérennisation des « Territoires » qui récupèreraient une partie des compétences et financements départementaux ; le maintien de la Métropole du Grand Paris dans son périmètre actuel ; le renforcement de la Région en matière de politique du logement, de tourisme et de développement économique. Les « Territoires » sont annoncés comme les grands gagnants de la réforme, et la Métropole réduite à une instance de « coordination » et d' « harmonisation des politiques au niveau de l'agglomération ».

Cette fois, plus d' « héroïsme décisionnaire »[982] incarné par le Président de la République, capable de s'émanciper des intérêts locaux pour mener une réforme d'ampleur qui irait à leur encontre. Au contraire, *Le Monde* présente cette Métropole polycentrique comme celle qui contenterait le plus d'élus : la Présidente de la Région - en dépit de la suppression des départements - et la Maire de Paris en seraient satisfaites, de même que les présidents des « Territoires », et dans une moindre mesure Patrick Ollier, dès lors que la Métropole est sauvegardée. Les exécutifs départementaux jettent alors leurs dernières cartes dans la bataille, comme le raconte en entretien le directeur de cabinet de Christian Favier :

> « On a assisté à un emballement médiatique et technocratique où tout le monde s'attache à dépecer les départements (…) On rend publiques les choses, on fait une pétition pour dire non à la suppression des services publics départementaux. On se fédère avec les autres. On essaie de poser un débat à partir de faits factuels » - Entretien au cabinet de Christian Favier, le 26 novembre 2019.

Dans leur entreprise, les départements ont un soutien de poids : le président du Sénat Gérard Larcher est l'invité d'honneur d'un évènement organisé au siège de l'Assemblée des départements de France en faveur de la sauvegarde des départements de petite couronne début

---

981 « Grand Paris : les trois départements de la petite couronne parisienne menacés », *Le Monde*, 23 décembre 2017.

982 Lemoine Benjamin, « Entre fatalisme et héroïsme. La décision politique face au « problème » de la dette publique (2003-2007) », *Politix*, 2008/2 (n° 82), p. 119-145.

2018[983]. Il qualifie la suppression des départements de projet de « recentralisation » et met en garde le chef de l'exécutif sur le poids qu'aura le Sénat dans l'élaboration d'un futur texte législatif. Plusieurs maires se positionnent également en faveur de leur maintien : dans le Val-de-Marne, le conseil général revendique le soutien « unanime » de l'association des maires du département[984] ; au sein du département communiste comme au sein des Hauts-de-Seine, les conseils généraux mobilisent les édiles et tentent de faire la démonstration qu'ils sont la véritable « intercommunalité historique »[985] de la petite couronne.

En janvier 2018, nouveau retournement : *Libération* annonce que le préfet Cadot propose désormais la suppression de la Métropole avec celle des départements, pour un paysage institutionnel réduit à un triptyque communes-EPT-Région[986]. Pour une agente de la Métropole, responsable d'un appel à projets métropolitain à destination des communes, cette fuite a affecté pendant plusieurs mois la crédibilité de la Métropole auprès des municipalités :

> « Y a plein de communes qu'ont pas voulu nous répondre en disant 'bah moi j'ai des incertitudes, si ça se trouve dans 6 mois vous n'existez plus, et donc je propose pas de site car j'ai pas confiance dans le futur de la Métropole en tant que collectivité partenaire'. **Ça impacte beaucoup la nature de nos relations avec les collectivités. C'est toujours la même rengaine, a bah est-ce qu'il y a eu les arbitrages, est-ce que vous savez ce que vous allez devenir**… » - Entretien avec une chargée de projet de la Métropole du Grand Paris, le 31 juillet 2018.

Le discours est bien différent chez cet agent de la direction générale d'un « Territoire », qui seconde son directeur général dans la conduite des relations inter-institutionnelles. Rencontré en avril 2018, il me fait part des échos qu'il aurait sur l'avancée des réflexions au niveau de l'État, et de l'intérêt désormais « acquis » des « Territoires » :

> « Je connais un peu quelques personnes dans l'entourage du Premier ministre, de Macron, de Mézard, de Gourault… Macron dit en septembre, en novembre, en février, et maintenant avant l'été. **Je pense qu'on va avoir des éléments avant la réforme territoriale. Je pense que c'est enclenché. Maintenant, l'intérêt des Territoires, je pense que c'est acquis.** Mais l'an dernier il n'y avait pas réellement de connaissances sur ce que font les Territoires, et ça c'était une épine dans le pied » - Entretien auprès d'un chargé de mission de la direction générale du « Territoire » Grand Paris Sud Est Avenir, le 26 avril 2018.

Aucun arbitrage n'est finalement officialisé durant l'année 2018. La « Conférence » du Grand Paris est sans cesse reportée, tandis que des pistes d'évolution de l'architecture institutionnelle

---

[983] « Gérard Larcher dénonce une 'recentralisation en marche' », *Public Sénat*, 11 janvier 2018.

[984] « Les maires unanimes pour sauver le département », *L'Humanité*, 5 décembre 2017.

[985] Expression employée en entretien au cabinet de Christian Favier, le 26 novembre 2019.

[986] « Grand Paris : Macron prêt à tuer la métropole… et à faire renaître les baronnies », *Libération*, 14 janvier 2018.

continuent à être publiées à intervalles réguliers dans la presse. À l'été 2018, c'est au tour de l'architecte Roland Castro d'être missionné pour rendre un rapport à Emmanuel Macron sur le Grand Paris, avec en point de mire selon *Le Monde* une « réforme de la gouvernance » à l'automne[987]. Médiatisé[988], le travail de Roland Castro touche finalement davantage aux enjeux d'aménagement, de mobilité, et défend le principe du regroupement par « projet » contre la recherche de la bonne architecture institutionnelle[989]. À l'automne 2018, c'est donc toujours la « grande incertitude » autour du Grand Paris selon l'expression du *Moniteur*[990]. Mais pour *La Gazette des communes* une annonce est à venir : on suggère « un enterrement de première classe » de la Métropole[991] le jour où les présidents des « Territoires » sont reçus par la ministre des Relations avec les collectivités Jacqueline Gourault, qui vient tout juste de remplacer Jacques Mézard. Mais à nouveau, rien n'est officialisé.

Paradoxalement, la période qui suit l'automne 2018 et la décision avortée de la suppression de la Métropole est décrite par une chargée de mission de l'institution métropolitaine comme offrant une stabilité temporaire après plusieurs mois de craintes d'une suppression imminente. L'indécision se prolonge certes, mais l'on considère alors dans l'administration métropolitaine que rien ne pourrait se passer avant les élections municipales de 2020 :

> « C'était compliqué pour nous et puis suite à la dernière annonce on s'est dit que ça ne bougerait pas pour l'instant donc qu'on était parti sur 2 ans. **Finalement même si on sait que peut être derrière ça va encore bouger et que voilà... La décision finalement est en attente elle est au moins en attente sur un axe de temps connu, et ça ça nous permet de travailler**... Fin 2020... Donc ça nous laisse un peu de temps et ça nous permet de savoir quels acteurs restent là et comment est-ce qu'on travaille. Ça nous permet d'essayer de rentrer plus en contact avec les 'Territoires'. On est amenés à rester dans cette situation pour deux ans alors voilà - Entretien avec une chargée de mission de la Métropole du Grand Paris, le 22 mars 2019.

En contraste de cette forme de répit, les discours des exécutifs des institutions en tension sont de plus en plus conflictuels. Reçu devant la Délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale, Patrick Ollier se prononce pour la suppression des départements et la transformation des « Territoires » en « établissements déconcentrés » de la Métropole,

---

987 « Comment Roland Castro écrit pour Emmanuel Macron le « scénario » du Grand Paris », *Le Monde*, 18 juin 2018.

988 Roland Castro est notamment l'invité de la matinale de *France Inter* le 1er août 2018 pour évoquer la « mission de réflexion » sur le Grand Paris qu'il conduit.

989 Castro, Roland, *Du Grand Paris à Paris en grand,* Rapport de la mission confiée par le Président de la République à Roland Castro, remis le 25 septembre 2018.

990 « Grand Paris, la réforme sans cesse repoussée », *Le Moniteur*, 22 octobre 2018.

991 « Métropole du Grand Paris : vers un enterrement de première classe ? », *La Gazette des communes*, 12 novembre 2018.

cantonnés à des missions de « gestion de proximité »[992]. Face à lui, les présidents des « Territoires » s'expriment désormais explicitement en faveur de la disparition de la Métropole, et de son remplacement par une forme de coopération souple qu'ils pourraient gérer seuls, ou bien par une métropole-régionale[993].

En juin 2019, de nouvelles réflexions se tiendraient au niveau de l'État : Emmanuel Macron aurait à nouveau demandé aux préfet Cadot de trouver une solution « consensuelle à l'imbroglio institutionnel »[994], afin d'annoncer quelque chose pour les municipales de 2020. La réforme du Grand Paris pourrait être un volet du projet de loi « 3D, différenciation, décentralisation et déconcentration »[995] sur lequel travaille le Gouvernement. Mais dans le contexte de la crise sanitaire, aucune annonce n'est faite, et la répartition temporaire de la fiscalité professionnelle entre les « Territoires » et la Métropole est prolongée jusqu'en 2022 par le Parlement à l'occasion de l'étude du projet de loi de Finances pour 2021.

Une seule décision semble néanmoins actée dans un paysage politico-administratif mis en incertitude : le sort des départements de petite couronne. Selon le cabinet de Christian Favier, Emmanuel Macron s'était engagé à maintenir les départements de petite couronne dès le mois de février 2018 :

> « On a tapé comme des sourds, à sept. On est allés voir les maires pour les faire sortir de leurs réserves. Il y a quelques évènements qui marquent le retournement de valeur : la mobilisation dans le Val-de-Marne, le rassemblement, ici, au conseil général, le 7 février sous la neige, avec 2 000 personnes sous l'esplanade, et une semaine après, le 14 février, Emmanuel Macron est là, dans le bureau de Favier, et dit qu'il a entendu les arguments, et qu'il n'allait pas supprimer les départements[996] » - Entretien au cabinet de Christian Favier, le 26 novembre 2019.

Ce maintien des départements est communiqué publiquement aux termes de la concertation conduite par Jacqueline Gourault fin 2018. Les sept départements franciliens signent alors un communiqué commun qui rapporte la parole de la Ministre à l'occasion d'une réunion en présence du Préfet. Cette dernière aurait certifié qu'ils ne seraient pas supprimés, ce qui fait

---

[992] Patrick Ollier, comme Anne Hidalgo, restent cependant toujours opposés à un mode d'élection du président métropolitain au suffrage universel direct, *Le Journal du Grand Paris*, 15 octobre 2018.

[993] *Le Journal du Grand Paris*, 20 octobre 2018.

[994] « Gouvernance du Grand Paris : la métropole presse l'État d'agir vite », *La Tribune*, 20 juin 2019.

[995] « Grand Paris : Lecornu va piloter une concertation d'ici à l'été 2020 », *La Tribune*, 12 novembre 2019.

[996] Si Christian Favier a bien reçu Emmanuel Macron le 14 février 2018 au siège du Val-de-Marne, le président PCF du département a rapporté à la presse que le Président lui avait simplement garantit « qu'aucune décision n'était arrêtée » quant à la strate politico-administrative qui allait être supprimée, *Le Journal du Grand Paris*, le 15 février 2018.

dire aux présidents des départements que le « dossier est clos »[997]. Des trois catégories d'institutions politiques locales mises en balance, Métropole, « Territoires » et départements, c'est finalement l'institution la plus établie qui obtiendrait - au moins provisoirement - la garantie de sa sauvegarde, tandis que le sort des deux autres reste incertain. Notons cependant qu'aucune déclaration publique de la ministre ne confirme cette *annonce*.

Comment expliquer cette mise à l'agenda sans réforme? Pour John Kingdon, qui a développé le modèle de la « *policy window* », la mise sur agenda résulte de la conjonction de trois flux : un problème public reconnu - ici le caractère non achevé de l'architecture institutionnelle du Grand Paris, auxquels se joignent des enjeux plus larges, tel le « millefeuille » politico-administratif francilien ; une solution développée et disponible ; un moment adéquat pour un changement, du fait d'une alternance ou de « contraintes potentielles » réduites[998].

Durant la période 2016-2020, les solutions disponibles sont multiples. Elles s'apparentent en partie aux scénarios historiques d'édification institutionnelle du Grand Paris[999], sur lequel aucun choix tranchant n'avait été pris par le passé. La prise de décision est d'autant plus complexe que le contexte n'est plus le même qu'à l'époque : loin d'unifier le paysage politico-administratif francilien, les lois MAPTAM puis NOTRe ont contribué à sa fragmentation : avec les « Territoires » et la Métropole, ça n'est désormais pas un statut intercommunal qu'il s'agit de réformer ou d'achever, mais deux bien distincts. La pluralité des intérêts locaux est renforcée par la constitution de nouvelles institutions qui offrent aux élus de nouvelles positions ; de nouvelles alliances se fondent et surtout de nouveaux antagonismes institutionnels. Plus aucune instance locale, tels que l'ont été un temps Paris Métropole ou le conseil des élus de la mission de préfiguration, ne prétend désormais concilier les intérêts locaux et dégager une position, même partiellement, commune.

Au niveau étatique également, difficile d'observer une ligne directrice commune, tant la position métropolitaine exprimée par Emmanuel Macron en 2017 s'éloigne de la position régionaliste du préfet d'Île-de-France Michel Cadot relayée par *Libération*. La majorité *La République En Marche* apparait elle aussi divisée sur cet enjeu. Au constat classique du poids

---

997 « Nous ne voulons pas supprimer les Départements », communiqué de presse des exécutifs des sept départements d'Île-de-France, 4 décembre 2018.

998 Kingdon John, *Agendas*, *Alternatives and Public Policies*, Little Brown and Company, Boston, 2003 (1ère ed. 1984), p. 174.

999 Intégrée, polycentrique, où à une échelle davantage régionale.

des élus locaux dans le contenu des réformes territoriales françaises[1000] vient s'opposer dans le cas de la (re)mise en réforme du Grand Paris l'absence d'ancrage local du parti majoritaire[1001]. Si les relais gouvernementaux et parlementaires des élus locaux ont été décrits dans la littérature comme des freins aux velléités réformatrices de l'État, leur poids plus faible sous cette législature ne permet pas pour autant de concrétiser le volontarisme réformateur affiché par Emmanuel Macron à son élection. De plus, lors de la séquence MAPTAM, la domination locale du Parti socialiste avait joué dans l'émancipation, bien que temporaire, de certains intérêts locaux.

L'indétermination des débuts des nouvelles institutions[1002] est décuplée par le flou autour de leurs devenirs : « Territoires » et Métropole sont tiraillés entre plusieurs « mondes possibles »[1003] portés par les acteurs locaux comme étatiques. À la décision sans trancher issue de la loi NOTRe succède - ou revient, si l'on considère le temps plus long de la réforme du Grand Paris - l'indécision.

Conclusion transitoire : Faute de pouvoir décider, gouverner par l'incertitude ?

Une fois le Grand Paris inscrit dans des dispositifs gouvernementaux, ça n'est plus l'absence d'institution(s) qui est mise en problème, mais son trop-plein et l'illisibilité de la distribution du pouvoir local. Ce qui était la solution devient le problème[1004], et la prise de décision tranchée se complexifie davantage : il ne s'agit plus de créer une ou des nouvelles structures territoriales, mais d'en supprimer ou tout du moins de réduire le poids de certaines d'entre-elles afin de clarifier l'organisation des pouvoirs locaux en Île-de-France. Pour reprendre les modèles de jeux décrits par Norbert Élias, le nombre de joueurs s'est accru depuis la loi NOTRe, et les joueurs, « quelle que soit leur force » ont « de plus en plus de mal à maîtriser » la configuration[1005].

[1000] Le Lidec Patrick, « La réforme des institutions locales », *in* Borraz Olivier, Guiraudon Virginie (dir.), *Politiques publiques 1, La France dans la gouvernance européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008, p. 255-281.

[1001] Lefebvre Rémi, « Vers un nouveau modèle partisan ? Entre déclassement des partis de gouvernement et avènement des partis-mouvements », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 2018 (n°16), p. 21-30.

[1002] Meimon Julien, « Sur le fil, la naissance d'une institution », *op. cit.*

[1003] Callon Michel, Barthe Yannick, « Décider sans trancher. Négociations et délibérations à l'heure de la démocratie dialogique », *Négociations*, 2005/2 (n° 4), p. 115-129.

[1004] Lemoine Benjamin, *Les valeurs de la dette : l'État à l'épreuve de la dette*, thèse de doctorat en socio-économie de l'innovation, soutenue à l'École des Mines de Paris en 2011, p. 23.

[1005] Elias Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Édition de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1991 (1ère ed. 1981), p. 98.

Aucune décision tranchée n'est prise durant la période transitoire, celle-ci est même prolongée de deux ans en dépit du volontarisme réformateur affiché par le nouvel occupant du pouvoir exécutif à son arrivée. La période transitoire se caractérise alors par un mélange paradoxal entre des états souvent jugés antagonistes[1006] : à la fois d'inertie - l'agencement institutionnel francilien ne bouge pas, et est même prolongé au-delà de la temporalité initialement prévue - ; d'incertitude - une nouvelle réforme de l'organisation des pouvoirs est considérée par tous les acteurs impliqués comme inéluctable - ; et de mise en mouvement - des nouveaux scénarios émergent, et surtout de nouvelles coalitions avec le cas des « Territoires ».

Faut-il alors considérer l'absence de décision exclusivement sous l'angle d'une nouvelle incurie politique de l'État, qui fait suite à un précédent recul sur l'intégration métropolitaine, et ne serait désormais même pas en mesure de réformer des institutions tout juste créées ? Le décideur étatique prend-il ainsi conscience, en dépit du volontarisme préalablement affiché, de « son impuissance » à « dominer et à maîtriser » un jeu de plus en plus complexe[1007] ?

On peut aussi considérer le délai qu'instituait la loi NOTRe, les reports successifs d'annonces pourtant présentées comme imminentes, comme relevant d'une « dimension temporelle des rapports de domination »[1008] qui lient pouvoir central et collectivités locales ; comme un usage politique du temps[1009]. Cet usage est loin d'être pleinement maîtrisé par quelconque partie prenante de la configuration. Cependant la mise en incertitude prolongée du paysage politico-administratif oblige les exécutifs métropolitain, territoriaux, départementaux, à une mobilisation permanente pour la préservation de leurs ressources, de leurs compétences, de leurs positions, voire de leurs existences mêmes : ils sont contraints à se mettre en mouvement ; à faire la démonstration que l'institution qu'ils incarnent doit être préservée. C'est en cela que les reports successifs de la décision peuvent également contribuer à réduire

---

[1006] En particulier par l'approche institutionnaliste historique, Palier Bruno, Bonoli Giuliano « Phénomènes de *path dependence* et réforme des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, vol. 49, 1999, p. 399-420 ; Smyrl Marc, « *Politics* et *Policy* dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement », *Revue française de science politique*, vol. 52, 2002/1, p. 37-52.

[1007] Elias Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, *op. cit.*, p. 98.

[1008] Darmon Muriel, Dulong Delphine, Favier Elsa, « Temps et pouvoir », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2019/1 (n° 226-227), p. 6-15.

[1009] Taiclet Anne-France, « Du temps concédé. L'allongement temporel comme produit des luttes politiques autour des restructurations du secteur public : le cas de l'extinction des charbonnages en France », *Gouvernement et action publique*, vol. 10, 2021/2, p. 89-111.

l'incertitude qui entoure le contenu d'une future décision ; car les acteurs institutionnels travaillent eux-mêmes à orienter la décision dans un sens qui leur soit favorable, produisent des solutions et tentent de démontrer dans les discours, mais aussi nous le verrons dans la pratique, que leur solution est celle qu'il faut décider ; recherchent des appuis, cherchent à construite des coalitions suffisamment stables, pour rendre *leur* solution possible. En somme, ils se mobilisent également pour régler le problème institutionnel, pour rendre la configuration décidable.

Par ailleurs, l'évolution dans la problématisation du Grand Paris - du défaut d'institution métropolitaine au trop-plein d'organisations au sein de l'agglomération - et l'incertitude découlant de l'indécision exacerbent les tensions entre institutions qui se retrouvent en concurrence. Contrairement à la séquence législative de 2013-2015, la conflictualité sur la question de l'organisation des pouvoirs en Île-de-France ne s'exprime plus entre exécutifs locaux soucieux de garder la main sur leurs devenirs d'un côté, et un État central accusé de technocratisme et de centralisme de l'autre. Elle s'exprime entre exécutifs locaux eux-mêmes, placés en concurrence dans le millefeuille organisationnel francilien à réformer, mais aussi directement investis dans l'entretien d'une telle concurrence.

L'indécision n'est pas un simple report de la décision : elle déporte une partie du coût politique associé à la mise à l'agenda de la suppression d'une collectivité locale de l'État vers les acteurs locaux eux-mêmes. Ce ne sont en effet plus seulement les acteurs étatiques qui réfléchissent à la suppression de telle catégorie d'institution, mais la Métropole qui se dit prête à se substituer aux départements, à récupérer les compétences des « Territoires » ; les exécutifs territoriaux qui tentent de démontrer qu'ils sont capables de récupérer les compétences départementales ; les départements qui vont travailler à faire métropole à la place de la Métropole en s'alliant et en mettant en place des dispositifs qui rognent sur les nouvelles missions métropolitaines. Les promoteurs de chaque institution placée en concurrence œuvrent désormais pour faire la démonstration que le scénario institutionnel qui leur est favorable est celui qui doit être retenu, et que leurs concurrents n'ont pas à être préservés. Avec la mise en incertitude, les institutions se mettent ainsi *elles-mêmes* en réforme ; travaillent directement à porter une certaine simplification du millefeuille politico-administratif ; mais pour qu'ils rendent effectivement la configuration décidable, encore faut-il que les acteurs actifs dans le jeu concurrentiel parviennent à prendre le dessus sur leurs concurrents.

Section 2. Des « Territoires » façonnés par des usages de l'incertitude

Pour un pan de la sociologie de l'action stratégique et des organisations, les acteurs ne seraient, en situation d'incertitude, plus capables de fonder leurs stratégies en fonction de leurs préférences, habituellement façonnées par les institutions, du fait du manque de « certitude institutionnelle » qui brouille leur construction et l'évaluation des conséquences de l'action[1010]. Mais l'incertitude n'est pas considérée uniquement comme une contrainte à l'action, qui viendrait s'imposer également à tous les acteurs d'institutions en état d'incertitude. Michel Crozier et Erhard Friedberg énoncent que l'incertitude constitue la « ressource fondamentale de toute négociation » : la possibilité pour un acteur « d'affirmer et d'imposer la maitrise des incertitudes » est au fondement d'une « relation de pouvoir ou de dépendance »[1011]. Cette idée est proche de celle de sociologues des *street level bureaucrats* tel Alexis Spire. Il montre dans le cas de l'accueil des migrants par les agents des services préfectoraux que le maintien des administrés dans une situation d'incertitude, par exemple lorsque l'agent préfectoral reporte la décision quant au sort du demandeur d'asile, permet de les mettre à l'épreuve, et participe d'une relation de sujétion bureaucratique[1012]. Pour Vincent Dubois également, les contrôleurs de la situation des bénéficiaires des minima sociaux tirent leur pouvoir à la fois de la force de l'institution qui le mandate, mais aussi de l'incertitude de la situation du contrôle, qui leur permet d'utiliser « autre chose que le règlement pour mieux le faire appliquer »[1013].

L'incertitude peut être alors considérée, non seulement comme une contrainte à l'action, mais également comme une ressource, et sa maîtrise comme un enjeu déterminant des relations de pouvoir dans une configuration institutionnelle. Je souhaite poursuivre cette perspective dans le cas des premières années des Établissements publics territoriaux. Ces organisations se trouvent confrontées à des incertitudes de plusieurs ordres : celles, classiques, que connaissent des institutions au temps de leur naissance, auxquelles s'ajoutent celles dues

---

[1010] Bergeron Henri, Castel Patrick, « Les habits neufs du néo-institutionnalisme ? La redécouverte de l'ordre mésologique et de l'agency », L'Année sociologique, vol. 66, 2016/1, p. 31-72.

[1011] Croizier Michel, Friedberg Erhard, *L'acteur et le système*, Seuil, Paris, 1977, p. 20-21.

[1012] Spire Alexis, « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration », *in* Arborio Anne-Marie (dir.), *Observer le travail. Histoire, ethnographie, approches combinées*, La Découverte, Paris, 2008, p. 61-76.

[1013] Dubois Vincent, « Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2009/3 (n° 178), p. 36.

à leur statut transitoire et atypique. Loin d'être une contrainte pour l'ensemble des acteurs qui participent à la gestion des « Territoires », l'incertitude permet certaines pratiques, qui participent au processus de construction des nouvelles institutions et d'une redéfinition des relations entre communes et organisation supra-communale.

Les 11 « Territoires » sont créés au 1er janvier 2016. Leurs sociologies et leurs majorités politiques diverses reflètent les clivages de la banlieue parisienne. Politiquement, entre 2016 et 2020, la gauche communiste est majoritaire à Plaine Commune et Grand Orly, socialiste à Est Ensemble et Grand Paris Sud Est Avenir, tandis que la droite détient la majorité au sein des sept EPT. À ces contrastes s'ajoutent des expériences de coopération intercommunale aux antipodes : entre les trois « Territoires » historiques - Est Ensemble, Grand Paris Seine Ouest Plaine Commune - dont les périmètres correspondent à ceux d'anciennes communautés d'agglomération, et qui à l'image de Plane Commune avaient développé une action publique intercommunale ; ceux résultant de la fusion d'intercommunalités de plus petite taille, au périmètre nouveau mais composés de municipalités qui avaient engagé des démarches de mutualisation ; d'autres regroupant majoritairement de communes auparavant isolées, dont les élus sont pour beaucoup opposés à tout transfert de l'autorité communale vers une échelle territoriale supérieure.

Figure n°36 : Indicateurs socio-économiques et politiques des EPT[1014]

	Taux de pauvreté	**Taux d'employés et d'ouvriers**	**Taux de cadres et professions intellectuelles**	**Revenu médian par UC**	**Majorité politique (2016-2020)**	**Président (2016-2020)**
Boucle Nord de Seine	22 %	45,7 %	24,8 %	19 394	LR	Présidence tournante annuellement entre les différents maires des communes membres
Est Ensemble	29 %	52,9 %	18,1 %	16 750	PS	Gérard Cosme
Grand Orly Seine Bièvre	20 %	49,9 %	19,3 %	19 940	PCF	Michel Leprêtre
Grand Paris Grand Est	20 %	50,1 %	17,5 %	20 157	LR	Michel Teulet (2016-2019), Claude Capillon (2019-2020)
Grand Paris Seine Ouest	9 %	25,7 %	44,7 %	30 104	LR	Pierre-Christophe Baguet
Grand Paris Sud Est Avenir	16 %	47,4 %	19,6 %	21 293	PS	Laurent Cathala

[1014] Source : Atelier parisien de l'urbanisme, 2019.

	Taux de pauvreté	Taux d'employés et d'ouvriers	Taux de cadres et professions intellectuelles	Revenu médian par UC	Majorité politique (2016-2020)	Président (2016-2020)
Paris Est Marne et Bois	12 %	34,6 %	33,2 %	25 261	LR	Jacques JP Martin
Paris Ouest La Défense	11 %	29,2 %	44,7 %	30 104	LR	Jacques Kossowski
Paris Terres d'Envol	28 %	62,7 %	9,4 %	16 738	LR	Bruno Beschizza
Plaine Commune	38 %	64,9 %	10,5 %	14 361	PCF	Patrick Braouezec
Vallée Sud Grand Paris	11 %	33,1 %	36,6 %	25 825	LR	Jean-Didier Berger

La loi NOTRe prévoit que les « conseils de territoire » - l'assemblée délibérative des « Territoires » - soient composés d'au moins un représentant par commune auxquels s'ajoutent d'autres selon le poids démographique de chaque ville. Tous les élus territoriaux siègent par ailleurs au sein du conseil municipal de leur commune de provenance, instance chargée de les désigner.

Nous parlerons ici « d'usages » de l'incertitude pour qualifier les façons dont l'incertitude est mobilisée par les acteurs locaux, des communes et des « Territoires », dans la gestion des nouvelles affaires politiques territoriales. Ces usages s'identifient en étudiant certaines décisions prises ou écartées ; au sein des interventions publiques des maires, des présidents ou directeurs généraux de « Territoire » ; ou encore dans certaines pratiques des acteurs communaux rendue possible par l'incertitude autour du devenir et des ressources de leur « Territoire ».

Nous nous inspirons ici des travaux de Sophie Jacquot et Cornelia Woll sur les « usages de l'Europe »[1015]. En portant la focale sur les acteurs investis dans l'action publique nationale et leur rapport aux institutions européennes, les autrices montrent que leurs actions oscillent entre trois types d'usage de l'Europe : stratégique, les acteurs cherchent à profiter et transformer en pratiques politiques des ressources d'origine européenne, afin par exemple de contourner le niveau national ou de peser sur ses décisions ; cognitif, usage qui renvoie à une phase de justification d'une décision, où l'on fait appel à l'Europe lorsqu'il s'agit de définir ou débattre d'un problème ; de légitimation, usage qui vise à augmenter ou renouveler la

[1015] Jacquot Sophie, Woll Cornelia,, « Usage of European Integration-Europeanisation from a Sociological Perspective », *European Integration online Papers (EIoP),* vol. 7, 2003, p. 1-18 ; Graziano Paolo R., Jacquot Sophie, Palier Bruno, « Usages et européanisation. De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale », *Politique européenne*, 2013/2 (n° 40), p. 94-118.

légitimation politique, soit de façon positive en en appelant à un intérêt européen, soit de façon négative, en référence à la contrainte européenne. Cette notion d'usage a également été employée afin d'analyser les stratégies des acteurs face aux changements d'échelle de l'action publique et comment ceux-ci les affectent[1016].

Je tenterai de montrer que l'incertitude peut dans le cas qui nous intéresse être mobilisée par les acteurs politiques et administratifs locaux afin d'imposer un certain cadre d'intelligibilité de ce qui se fait - ou ce qui ne se fait pas - au sein de la nouvelle institution territoriale (2.1) ; pour contester le « Territoire » dans son existence même (2.2) ; ou redéfinir les rapports de pouvoir et les rôles qui s'étaient stabilisés avant la mise en œuvre de la loi NOTRe (2.3). En décalé par rapport à la question des usages, il me semble important de faire un point sur la façon dont les nouvelles organisations territoriales s'inscrivent dans l'espace qu'elles sont désormais censées, en partie, administrer. La diversité des bâtiments et locaux des « Territoires » traduit l'inégale réalité institutionnelle qu'ils représentent, dans certains cas jusqu'à l'absence de certitude sur leur existence future (2.4).

2.1 Justifier les (non-)décisions par l'incertitude

Durant la période transitoire, les acteurs politiques à la tête des exécutifs territoriaux, et parfois les directeurs des administrations territoriales, décrivent l'incertitude institutionnelle comme une contrainte importante à leurs agissements, et un élément indispensable à leur évaluation. Ils la mobilisent pour justifier certaines orientations, actions ou non-action, auprès de leurs partenaires communaux et territoriaux comme auprès des observateurs des avancées de la construction intercommunale. À travers cet usage cognitif, certains acteurs à la tête des « Territoires » tentent de faire de l'incertitude le cadre d'intelligibilité des décisions qu'ils prennent, ou ne prennent pas. L'incertitude est ainsi avancée comme une dimension d'appréciation de leur bilan à la tête du « Territoire » : à la fois comme une contrainte en dépit de laquelle les exécutifs territoriaux arrivent à agir ; comme la justification de certains manquements au développement d'une action publique intercommunale ; autant qu'elle leur permet de se déresponsabiliser de certaines orientations contraires aux attentes de leurs partenaires ; ou de revendiquer un renforcement du statut de leur organisation.

Jacques JP Martin, président de Paris Est Marne & Bois entre 2016 et 2020 et maire de Nogent-sur-Marne, présente ainsi l'incertitude autour des ressources financières et du devenir

[1016] Faure Alain, Muller Pierre, « Introduction générale: objet classique, équations nouvelles », *in* Faure Alain, Muller Pierre (dir.), *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, p. 9-21, 2007.

de l'Établissement public territorial comme le principal problème qui se pose à des « 'Territoires' qui ont du mal à décoller »[1017]. Elle ferait obstacle à davantage d'engagement des communes dans la coopération territoriale : la « perspective technocratique » d'une Métropole récupérant l'intégralité de la fiscalité professionnelle après 2020 aurait pour conséquence de « démotiver les élus vis-à-vis de l'avenir de leur 'Territoire' ». Les déclarations du directeur général du « Territoire » Grand Orly Antoine Valbon sont proches de celles du maire de Nogent : selon lui « l'incertitude qui pèse sur la CFE (*c'est-à-dire sur les ressources fiscales propres du « Territoire » après 2020*) ne crée pas un problème bancaire mais politique ». Elle empêcherait les élus de se « projeter dans une politique d'investissement à long terme alors qu'ils ne sont pas certains de pouvoir conserver une partie de leurs ressources »[1018]. En somme, l'absence de stabilité sur les ressources futures des « Territoires » serait le principal facteur explicatif du peu de projets et mutualisations intercommunales engagés au Grand Orly.

D'autres dirigeants intercommunaux, minoritaires, vont plus loin encore, et mobilisent l'incertitude pour justifier de neutraliser tout développement du « Territoire », en termes d'investissement, de transferts de compétences, ou de constitution d'une bureaucratie à cette échelle. Au sein de Paris Terres d'Envol, au Nord de la Seine-Saint-Denis, le président - par ailleurs maire LR d'Aulnay-sous-Bois - justifie que le pouvoir de décision reste au main des communes, au nom de l'incertitude institutionnelle :

> « Compte tenu des incertitudes institutionnelles qui vont sans doute encore perdurer quelque temps, sur l'avenir des EPT et de la Métropole, la feuille de route de Paris Terres d'Envol est pour moi très claire (…) Les communes qui la composent doivent garder, *in fine*, le pouvoir de décision » - Éditorial de Bruno Beschizza, Président de Paris Terres d'Envol, Rapport d'activité 2018.

De même Jacques Kossowski, maire LR de Courbevoie et président de Paris Ouest La Défense (POLD), décrit le risque de suppression des « Territoires » comme la raison de l'absence de dépenses d'investissement réalisées par POLD :

> « Nous sommes dans l'attente des arbitrages présidentiels (…) Nous ne pouvons pas engager des réels financements puisque nous ne savons pas si les Territoires existeront encore demain » - Interview de Jacques Kossowski *Le journal du Grand Paris*, 25 juin 2018.
>
> ;

[1017] « J . JP Martin : « La métropole des archipels, métropole de tous les possibles ! » », *Le journal du Grand Paris*, 20 juillet 2017.

[1018] « A. Valbon : 'Croire que c'est l'outil qui crée l'équité est un leurre' », *Le journal du Grand Paris*, 12 février 2017.

> « Cette absence de clarté dans la ligne fixée par l'exécutif est d'autant plus préoccupante qu'elle s'accompagne d'un flou sur le calendrier de la réforme, qui ne fait mention d'aucune date butoir sur de futures annonces (2020, dit-on). Chaque grand chantier entamé représente le risque d'être modifié ou annulé » - Extrait de la tribune de Jacques Kossowski intitulée « La réforme du Grand Paris ne peut plus attendre », publiée dans les *Echos* le 28 septembre 2018.

Avec cette dramatisation de l'incertitude, l'exécutif territorial justifie le refus des maires d'engager de nouveaux financements et plus largement d'amorcer des politiques proprement territoriales, comme le détaille par exemple le rapport d'orientation budgétaire de 2018 du « Territoire » :

> « Des annonces gouvernementales ont été régulièrement repoussées. **Ce contexte institutionnel conduit désormais à une incertitude institutionnelle qui engendre l'inaction des différents acteurs locaux.** En effet, le Territoire ignore son devenir : sera-t-il supprimé ? Sera-t-il un EPCI à fiscalité propre de plein exercice ? (…) Il est désormais nécessaire que des clarifications interviennent rapidement afin que le Territoire puisse décliner le projet de territoire approuvé lors du conseil de territoire du 29 juin 2017 » - Conseil de territoire de Paris Ouest La Défense du 8 mars 2018, rapport sur les orientations budgétaires 2018.

Figure n°37 : Extrait de la « Lettre du Territoire » *de Paris Ouest la Défense d'avril/mai 2018*

Quel avenir pour le territoire ?

Paris Ouest La Défense est d'abord une aventure humaine dans laquelle Courbevoie, Garches, La Garenne-Colombes, Levallois, Nanterre, Neuilly-sur-Seine, Puteaux, Rueil-Malmaison, Saint-Cloud, Suresnes et Vaucresson ont été immergées par la loi NOTRe* en 2016. Pour l'heure, le président de la République, Emmanuel Macron, souhaite simplifier et rationnaliser plusieurs niveaux de décisions en Île-de-France : la commune, le territoire, le département, la métropole du Grand Paris et la région. Le préfet d'Île-de-France a été missionné pour soumettre des pistes à l'exécutif.

Aujourd'hui, à l'heure où sont écrites ces quelques lignes, les élus de Paris Ouest La Défense sont dans l'attente des orientations prises par le président de la République, celles-ci devant fixer l'avenir de la métropole du Grand Paris, et donc des territoires qui la composent.

Gageons que ces nouvelles décisions permettent à l'EPT Paris Ouest La Défense de se développer dans l'objectif, toujours fixé, d'un meilleur service rendu aux administrés dans le souci d'une économie la plus juste.

Qu'impliquent ces refus pour le « Territoire » structuré autour de La Défense, le plus riche du Grand Paris ? La création des Établissements publics territoriaux était censée entraîner un rééchelonnage de l'action publique locale sur certaines compétences accompagné

de transferts des personnels communaux en direction de la nouvelle instance supra-communale. L'exécutif de Paris Ouest La Défense - détenus par les maires qui y sont tous président ou vice-présidents - œuvre tout au long de la période transitoire pour contourner la mise en place de ces transferts. L'étude des actes administratifs du « Territoire » et des délibérations votées au sein de ses assemblées d'élus montre l'usage récurrent de conventions de mise à disposition, qui permettent de reporter indéfiniment les transferts de personnel. 53 conventions de ce type sont conclues en 2016, puis renouvelées en 2017[1019]. Une nouvelle prolongation est « tolérée » par le préfet en 2018, qui un octroie passe-droit aux communes[1020], alors que les conventions ne devaient pas excéder deux années[1021]. Ce sont alors 237 agents qui sont maintenus dans les communes. Fin 2019, le « Territoire » parvient à nouveau à renouveler ces dispositifs et son administration demeure famélique : 54 agents la composent[1022], contre 2200 à Plaine Commune ou 1300 à Est Ensemble, parmi les « Territoires » qui existaient précédemment sous la forme d'une communauté d'agglomération. La Défense et son voisin Boucles Nord de Seine - dont l'administration est réduite à 71 agents[1023] - sont des cas extrêmes de refus de la mutualisation intercommunale. En l'absence de constitution d'une nouvelle administration territoriale, les maires préviennent ainsi toute possibilité d'une « autonomisation bureaucratique de l'intercommunalité » et l'essentiel de leurs forces administratives[1024].

D'autres « Territoires » aux périmètres nouveaux tels Paris Est Marne & Bois se structurent davantage (235 agents en 2020) et prennent effectivement en charge certaines compétences obligatoires des « Territoires », telle la gestion des déchets. Cependant, y compris lorsque l'exécutif territorial et les maires ne neutralisent pas le développement de l'organisation supra-communale, l'incertitude est toujours décrite comme ce qui empêche davantage d'engagement. C'est notamment le propos que relaie la responsable du service urbanisme de Paris Est Marne & Bois, concernant les réflexions autour d'un plan local d'urbanisme (PLU) à l'échelle du « Territoire » :

[1019] Paris Ouest La Défense, Rapport sur les orientations budgétaires 2017, 28 février 2017.

[1020] Au sens ici de fermer les yeux et de ne pas appliquer la règle, voir Bourdieu Pierre, « Droit et passe-droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1990 (n°81-82), p. 86-96.

[1021] Paris Ouest La Défense, Rapport sur les orientations budgétaires 2019, 19 février 2019.

[1022] Paris Ouest La Défense, Rapport sur les orientations budgétaires 2020, le 12 décembre 2019.

[1023] Boucle Nord de Seine, rapport d'activité 2019.

[1024] Le Saout Rémy, « Le resserrement du « double jeu » intercommunal des maires », *Revue française d'administration publique*, 2015/2 (n° 154), p. 489-503.

« Ça évolue mais dans la douleur oui. Les futures annonces de Macron ont remis un coup d'arrêt, on ne sait pas trop où on va. On ne sait pas trop où les institutions vont aller et ce que ça va donner. on devait lancer le PLU territorial au deuxième semestre de 2017, et là c'est reporté » - Entretien auprès de la responsable du service urbanisme de Paris Est Marne & Bois, réalisé le 13 février 2018.

Figure n°38 : Antécédents des « Territoires » en matière de coopération intercommunale

Nom du « Territoire »	Historique de la coopération	Nombre de communes	Nombre d'agents en 2020
Boucle Nord de Seine	Toutes les communes étaient précédemment isolées	7	71
Est Ensemble	Périmètre inchangé lors du passage à l'EPT	9	1300
Grand Orly Seine Bièvre	Périmètre constitué à partir de quatre intercommunalités, à 7, 5, 3 et 2 communes, auxquelles s'ajoutent 8 communes isolées	24	1450
Grand Paris Grand Est	Périmètre constitué à partir d'une intercommunalité à deux communes et de 12 communes isolées	14	220
Paris Est Marne et Bois	Périmètre constitué à partir de deux intercommunalités à 2 communes et 9 communes isolées	13	235
Paris Ouest La Défense	Périmètre constitué à partir de deux intercommunalités à 3 communes, une à 2 communes et de 3 communes isolées	11	54
Paris Terres d'Envol	Périmètre constitué à partir de deux intercommunalités à 3 communes, auxquelles s'ajoutent 2 communes isolées	8	160
Plaine Commune	Périmètre inchangé lors du passage à l'EPT	9	2 200
Grand Paris Seine Ouest	Périmètre inchangé lors du passage à l'EPT	8	960
Grand Paris Sud Est Avenir	Périmètre constitué à partir de trois intercommunalités, à 7, 5 et 3 communes auxquelles s'ajoute une commune isolée	16	1195
Vallée Sud Grand Paris	Périmètre constitué à partir de la fusion de trois intercommunalités, à 5, 4, et 2 communes	11	900

Cette grille d'appréciation posée par les exécutifs intercommunaux quant à leur (in)action peut être reprise telle quelle par les observateurs : au sein d'un article qui dresse le

bilan de la construction de Grand Paris Grand Est après trois ans d'exercice, l'incertitude est présentée par le *Journal du Grand Paris* comme ce qui empêche les maires - tous président ou vice-présidents du « Territoire » - d'investir sur des projets exclusivement intercommunaux :

> « C'est le *statu quo* trouvé à ce stade, qui permet aux maires de ne pas se sentir trop dépossédés mais il n'a pas été possible d'aller au-delà, essentiellement à cause de l'incertitude institutionnelle » - « Grand Paris Grand Est : une démarche duale pour faire progresser l'idée intercommunale », *Le Journal du Grand Paris*, 3 août 2019.

Mais n'est-ce qu'une contrainte ? Sans la mésestimer un tel cadre d'intelligibilité du bilan du « Territoire » permet d'en écarter d'autres, tel celui relayé par l'ancien directeur général de Grand Paris Grand Est (2016-2019) en entretien. Expérimenté en matière de gestion intercommunale - rappelons qu'il a participé à la création de l'administration d'Est Ensemble et dirigé celle de Clichy-Montfermeil - l'enquêté souligne la difficulté qu'il a éprouvé durant plus de trois ans à mettre en place le transfert de la gestion des déchets face aux réticences des maires à pratiquer la mutualisation :

> « Dans les déchets, on a fait un vrai transfert des équipes. Elles sont pas restées dans les villes (…) **Mais ça a été un combat assez, ça a été un combat assez lourd et c'est aussi parce que j'ai fait le choix de m'exposer et de m'investir pleinement dans ce travail-là.** C'est lourd de gérer une intercommunalité. **Tous les jours, on vous dit que vous servez à rien, que c'était mieux sans vous** » - Entretien auprès de l'ancien directeur général de Grand Paris Grand Est, le 25 octobre 2019.

L'incertitude écarte une autre dimension explicative du bilan des « Territoires » les moins intégrés : celle du peu de volonté politique des maires de transférer des compétences, du personnel, des projets, à un échelon territorial supérieur. L'exposition dont fait mention l'ancien directeur général renvoie aux tensions avec les maires les plus réticents à la mutualisation, tensions qui l'ont conduit à démissionner en même temps que son président au début de l'année 2019.

La mobilisation de l'incertitude pour apprécier l'action à la tête des « Territoire » ne se fait cependant pas qu'en négatif - on ne peut agir à cause de l'incertitude - mais aussi en positif - on arrive à agir malgré l'incertitude. Dans une interview au *Journal du Grand Paris* le 7 septembre 2017, Fabien Tastet, directeur général de Grand Paris Sud Est Avenir souligne, pour mieux les promouvoir, que les « Territoires ont fait la preuve de leur efficacité »[1025]. C'est également également ce sens que Gérard Cosme présente le budget 2018 d'Est Ensemble qu'il préside : « acté dans un climat d'incertitude, mais avec conviction », alors qu'il maintient le niveau des dépenses d'investissement à hauteur de celui de l'année

[1025] « F. Tastet : 'Le modèle de métropole intégrée est surréaliste' », interview de Fabien Tastet au *Journal du Grand Paris*, le 7 septembre 2017.

précédente[1026]. Dans le relai qui en est fait, *Le journal du Grand Paris* parle d'un budget qui, en dépit d'un « contexte instable », « n'empêche pas pour autant de planifier un programme d'investissement conséquent sur le mandat ». L'incertitude rendrait ainsi plus remarquable encore toute prise de décision en faveur du développement du « Territoire » ; certaines de ses élites politiques et administratives parviennent à décider malgré la configuration plus globale d'indécision. La justification par l'incertitude permet également aux exécutifs territoriaux d'écarter certaines demandes communales minoritaires, notamment sur des enjeux de péréquation intercommunale.

L'incertitude pour refuser : les (non) débats sur la péréquation intercommunale à Paris Est Marne & Bois

Nous voulons creuser cette dimension de la justification par l'incertitude avec le cas du refus de l'exécutif de Paris Est Marne & Bois d'instaurer un dispositif de péréquation en faveur de Champigny-sur-Marne, commune la plus pauvre du « Territoire ». Rémy Le Saout et Sébastien Ségas avaient montré que les dispositifs de péréquation intercommunale participaient à la consolidation d'un ordre communautaire au sein duquel les communes les plus pauvres sont dessaisies d'une partie de leur autonomie en contrepartie de formes de redistribution[1027]. Le refus de la péréquation, justifié par l'incertitude, participe également à l'établissement d'une forme de domination politique au sein d'une organisation de coopération intercommunale.

La création des « Territoires » a entrainé une modification du calcul des contributions des communes au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). Des communes aisées telles Nogent-sur-Marne, Le Perreux-sur-Marne, Saint-Mandé, ou Saint-Maur-des-Fossés ont profité de la présence de Champigny-sur-Marne, commune la plus peuplée et la plus pauvre du « Territoire », pour que leur contribution soit diminuée dans l'ensemble à hauteur de huit millions d'euros annuels[1028]. Paradoxalement, l'intégration au sein d'un « Territoire », pourtant censée permettre davantage de péréquation, la diminue pour Champigny-sur-Marne : la municipalité estime perdre 900 000 euros en recettes de péréquation par an depuis 2016[1029]. Face à cette situation, l'exécutif campinois saisit le président Jacques JP Martin pour que soit votée la mise en œuvre d'un dispositif

[1026] « Est Ensemble vote un budget 2018 dans un « climat d'incertitude » », *Le journal du Grand Paris*, 28 mars 2018.

[1027] Le Saout Rémy, Segas Sébastien, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, 2011/1 (n° 93), p. 141-165.

[1028] Paris Est Marne et Bois, conseil de territoire du 3 mai 2016.

[1029] Voir également « Le potentiel fiscal, la DGF et l'intercommunalité », *La Gazette des communes*, 28 août 2018.

territorial compensatoire. Le problème n'est pas nié, mais le président refuse la mise à l'agenda de toute compensation, au motif de l'incertitude autour des ressources fiscales dont le « Territoire » bénéficiera à l'avenir :

> « **Dès que les orientations auront été données par le Président de la République, nous pourrons engager la négociation du pacte financier et fiscal** (…) Dès que nous aurons des éléments concernant la durée de vie de ce 'Territoire' et des 'Territoires' en général, nous aurons les éléments pour pouvoir entrer dans ce pacte qui devrait pouvoir durer au-delà de l'année 2018, si le Président de la République s'oriente dans le sens que certains d'entre nous souhaitent » - Intervention de Jacques JP Martin recueillie à partir du procès-verbal du conseil de territoire du 18 décembre 2017.

Début 2018, Jacques JP Martin présente le futur budget territorial comme dépendant des arbitrages présidentiels. Un débat s'engage à nouveau sur la question de la péréquation. Une nouvelle fois, la discussion est reportée à plus tard :

> « Il faut que le législateur donne au 'Territoire' de véritables compétences qui vont vers l'intercommunalité, il faudra une clarification du statut pour pouvoir faire jouer les mutualisations » - Intervention de Jacques JP Martin recueillie lors de l'observation du conseil de territoire du 14 février 2018.

Faute d'annonce présidentielle, le discours de la présidence reste le même par la suite : « Comme les règles du jeu n'ont pas changé, nous avons beaucoup de mal à faire évoluer nos remarques »[1030]. En mobilisant l'incertitude, le Président du « Territoire » met en scène une impossibilité d'agir sur une situation qui est au bénéfice de sa commune et des autres municipalités de la majorité politique LR. L'incertitude découle certes de l'indécision aux sommets de l'État, mais l'exécutif territorial se l'approprie afin de justifier une non-décision, « choix d'abstention ou de non-intervention »[1031] qui permet d'écarter certaines revendications ou contestations[1032]. Loin d'être seulement une contrainte à l'action, l'incertitude est aussi une ressource pour fermer la voie à certaines orientations politiques communautaires, pour dépolitiser un choix en le présentant comme un non-choix.

Notre constat rejoint celle énoncé par Sébastien Chailleux à propos des incertitudes qui entourent le développement du gaz de schiste[1033]. Il remarque que l'incertitude est aussi

---

[1030] Intervention de Jacques JP Martin du conseil de territoire du 18 février 2019.

[1031] Le Bourhis Jean-Pierre, Lascoumes Pierre, « En guise de conclusion / Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », *in* Halpern Charlotte *et al*. (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, p. 501.

[1032] Bachrach Peter, Baratz Morton « Decisions and Nondecisions : An Analytical Framework », *American Political Science Review*, vol. 57, 1963/3, p. 632-642.

[1033] Chailleux Sébastien, « Incertitude et action publique. Définition des risques, production des savoirs et cadrage des controverses », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 23, 2016/4, p. 519-548.

produite socialement par les acteurs qui la subiraient, qui ont pour stratégie de rendre ou de maintenir la situation incertaine. Ici, que les exécutifs territoriaux déclament la situation comme incertaine s'inscrit dans une stratégie d'imposition d'un certain cadre d'intelligibilité de leurs bilans, de leurs choix et orientations et dans un registre de déresponsabilisation politique ; ou au contraire de glorification de l'action réalisée en dépit des contraintes. La mobilisation de l'incertitude renvoie dans le dernier cas étudié à l'exercice d'une autorité nouvelle : elle permet à un président de « Territoire » d'écarter les demandes d'un de ses partenaires et préserve une situation profitable aux maires de sa majorité.

2.2 Mobiliser l'incertitude pour contester l'institution

Un autre usage, celui de l'incertitude pour contester l'institution, va être davantage le fait d'élus plus en retrait de la gestion des affaires territoriales, mais concernés par ces dernières par la force du regroupement contraint par la loi. Comme le rappelle Delphine Dulong, le droit joue un rôle important dans la fondation des institutions politiques : il contribue à « effacer leur caractère arbitraire », il les « anonymise » et participe ainsi à leur naturalisation[1034]. La force du droit ne joue cependant pas pleinement en faveur d'Établissements publics territoriaux au statut transitoire : les contestations dont ils ont été l'objet avant la mise en œuvre de la loi NOTRe perdurent-elles alors par la suite ?

Nous l'avions vu précédemment, les intercommunalités pré-existantes qui devaient être dissoutes par la constitution des « Territoires » ont été défendues un temps par les maires. Durant la séquence de la mission de préfiguration, nombre d'entre eux ont finalement joué la défense de l'échelon infra-métropolitain territorial et son renforcement contre la « Métropole intégrée ». Dès lors, les élus qui s'exprimaient publiquement contre la future institution territoriale étaient plus rares.

Certains, minoritaires, vont, après le 1er janvier 2016 et dans la lignée de leur engagement antérieur, continuer à la contester. Arrêtons-nous à ce titre sur le cas de Christian Demuynck, maire LR de Neuilly-Plaisance en Seine-Saint-Denis. Il avait déjà été l'édile le plus actif, parmi les maires de l'ancienne Association des collectivités de l'Est parisien (ACTEP), à contester une carte des « Territoires » qui scindait l'ancienne association en deux :

> « Y a eu des encarts dans la presse, dans *Le Parisien*, l'ACTEP payait tout ça, on a fait des démarches auprès du préfet de région. Neuilly-Plaisance était dans une

[1034] Dulong Delphine, *Sociologie des institutions politiques*, La Découverte, Paris, 2012, p. 55.

démarche plutôt contentieuse mais les autres n'y croyaient pas (…) Le maire de Rosny a une personnalité plus ronde. Chacun s'est agité dans son style (…) **Mais à partir du moment où Jacques JP Martin était pressenti pour le présider, il a eu l'idée de dire, on a une communauté d'agglomération qui fonctionne** (*celle que constituaient Nogent-sur-Marne et Le Perreux-sur-Marne*), on va partir de là et ça fera une bonne base » - Entretien avec l'ancienne directrice générale de l'ACTEP, le 31 août 2018.

Les communes de l'ancienne ACTEP, notamment du Val-de-Marne, ont finalement consenti au quadrillage imposé sous l'autorité du préfet et à la prise de *leadership* de Jacques JP Martin. Mais l'exécutif de Neuilly-Plaisance, en Seine-Saint-Denis, va engager seul une démarche contentieuse à laquelle le Conseil d'État ne donne pas de suite favorable.

Encadré n°21, Christian Demuynck, un maire opposant de longue date à l'intercommunalité

Le maire de Neuilly-Plaisance, Christian Demuynck, a eu une longue carrière d'élu qui l'a amené à siéger dans diverses assemblées locales et nationales. Maire RPR de Neuilly-Plaisance depuis 1983 sans discontinuité, il a également été conseiller général de la Seine-Saint-Denis pendant dix-huit ans jusqu'en 2000, député puis sénateur à partir de 1995 et jusqu'en 2011. Soutien de Nicolas Sarkozy lors de la primaire présidentielle des Républicains, il s'éloigne du parti, tout en en restant membre, après qu'ait été refusée son investiture à l'occasion des élections législatives de mai 2017. Demuynck est alors en conflit à la fois avec la direction des Républicains et certains de ses cadres locaux[1035]. Son action en tant que maire est marquée par la distance vis-à-vis de la coopération intercommunale. Jusqu'à la création des « Territoires », Neuilly a toujours été une commune isolée. Contrairement à certains de ses partenaires de l'ACTEP, Christian Demuynck ne s'est jamais investi au sein de Paris Métropole, ni au sein du conseil des élus de la mission de préfiguration. Il est l'un des rares édiles à déléguer le suivi des questions relatives au Grand Paris à un de ses adjoints, qui était le seul élu communal du bureau de Paris Métropole à ne pas être maire. Ardent défenseur du périmètre de l'ACTEP, il organise une consultation fin 2015 auprès de ses administrés à l'issue de laquelle « 97% des participants » expriment le souhait que leur commune reste au sein d'un « Territoire » qui corresponde au périmètre de l'ancienne association[1036]. Sa municipalité est néanmoins contrainte de rejoindre Grand Paris Grand Est à partir de 2016, institution dont il est élu vice-président au même titre que ses autres maires. Il fera, au sein du « Territoire », parti des maires les plus critiques envers le président Michel Teulet et son directeur général suite aux premiers transferts de compétences, et joue un rôle décisif dans leurs démissions en 2019.

Ni cet échec, ni son élection dès 2016 en tant que vice-président du « Territoire » Grand Paris Grand Est - comme le sont tous les maires de ce « Territoire » - n'entament définitivement cette contestation. Elle est exprimée plus discrètement un temps, dans l'espace réservé aux échanges entre les maires du « Territoire »[1037]. Mais face aux tentatives du président et de son directeur général de déployer une action intercommunale, Christian

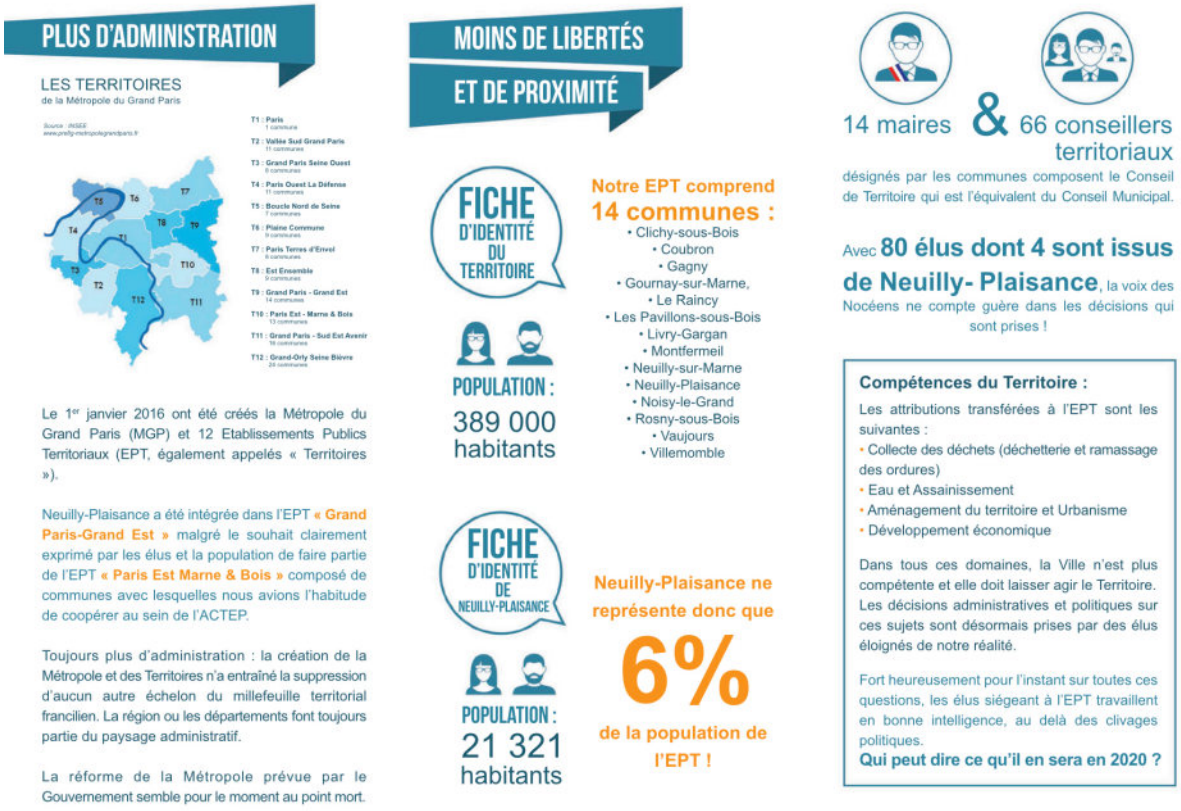
[1035] « Christian Demuynck flingue son parti… et son remplaçant », *Le Parisien*, 15 mai 2017.

[1036] « Grand Paris Est (T9) : Mariage forcé », *Grand Paris Métropole*, 15 décembre 2015.

[1037] Entretien auprès de l'ancien directeur général de Grand Paris Grand Est, le 25 octobre 2019.

Demuynck s'appuie sur l'indécision persistante autour du Grand Paris pour faire valoir son propre scénario dans la réforme : la suppression des « Territoires ». Il lance ainsi, début 2019, une pétition intitulée « contre les Territoires du Grand Paris, défendons notre exception ». Elle est adressée à ses administrés pour les faire se prononcer sur une suppression de l'instance de coopération. Le maire exprime vouloir « préserver de l'identité de la ville » face à la « mort de la démocratie de proximité » qu'auraient causées les réformes territoriales du Grand Paris. La pétition est par la suite transmise aux services du Président de la République, et est communiquée à la ministre Jacqueline Gourault dans le cadre de la « consultation sur les possibles améliorations de la loi NOTRe » alors en cours[1038].

Figure n°39 : Brochure accompagnant la pétition contre les « Territoires » et la Métropole lancée par Christian Demuynck en janvier 2019



Christian Demuynck entame seul cette contestation. Il s'agit pour le maire de Neuilly-Plaisance de remotiver sa « posture » et sa « centralité décisionnelle »[1039], en puisant dans la

[1038] Lettre de François-Xavier Lauch, chef de cabinet du Président de la République à Christian Demuynck, 2 avril 2019.

[1039] Le Bart Christian, *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2003, p. 87.

registre de la proximité[1040] contre les transferts de compétences obligatoires induits par la loi NOTRe et des élus territoriaux qualifiés d'« éloignés » de la « réalité » nocéenne. La pétition n'est pas sans effet : elle contribue quelques semaines après sa diffusion à la démission du directeur général puis du président de Grand Paris Grand Est[1041], qui se dit « usé par le travail de sape » du maire de Neuilly-Plaisance et la difficulté de construire un « consensus » entre maires face à ce type d'oppositions[1042]. L'incertitude institutionnelle peut ainsi apparaitre comme une ressource pour refuser de jouer le jeu intercommunal classique du consensus, et la problématisation incessante des institutions comme un moyen d'exprimer de la conflictualité non plus seulement « en coulisses »[1043], mais aussi publiquement.

De telles contestations qui s'appuient sur l'incertitude pour remettre publiquement en cause l'existence des « Territoires » restent néanmoins limitées. Pour les maires réticents à la mutualisation intercommunale, l'instabilité du statut et des ressources budgétaires des « Territoires » constituent en effet une ressource afin de (re)définir en leur faveur les rapports qui les lient à leur organisation supra-communale.

2.3 L'incertitude comme ressource dans la redéfinition des rapports entre communes et organisation supra-communale : l'exemple du financement des « Territoires » par les communes

Pour Michel Crozier et Erhard Friedberg, les structures et règles créent des « zones d'incertitudes organisationnelles » que tentent de contrôler les groupes pour les « utiliser dans la poursuite de leurs propres stratégies »[1044]. Parmi les incertitudes organisationnelles qui découlent de la loi NOTRe figure la question du financement des « Territoires ». Les circuits budgétaires qu'elle institue offrent aux maires une certaine maîtrise de l'incertitude : une partie conséquente des fonds des « Territoires », et c'est une différence cruciale avec les EPCI à fiscalité propre de droit commun, doit être validée en amont par des communes alors en capacité de réviser chaque année le financement qu'elles octroient aux « Territoires ». Les municipalités sont alors, via ce pouvoir budgétaire sur les « Territoires », en mesure de

---

[1040] Le Bart Christian, Lefebvre Rémi, « Une nouvelle grandeur politique? », *in* Le Bart Christian, Lefebvre Rémi (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, PUR, Rennes, 2005, p. 11-30.

[1041] « Grand Paris Grand Est : Michel Teulet annonce sa prochaine démission », *Le journal du Grand Paris*, 19 mars 2019.

[1042] « Michel Teulet quitte la présidence du territoire Grand Paris - Grand Est », *Le Parisien*, 25 mars 2019.

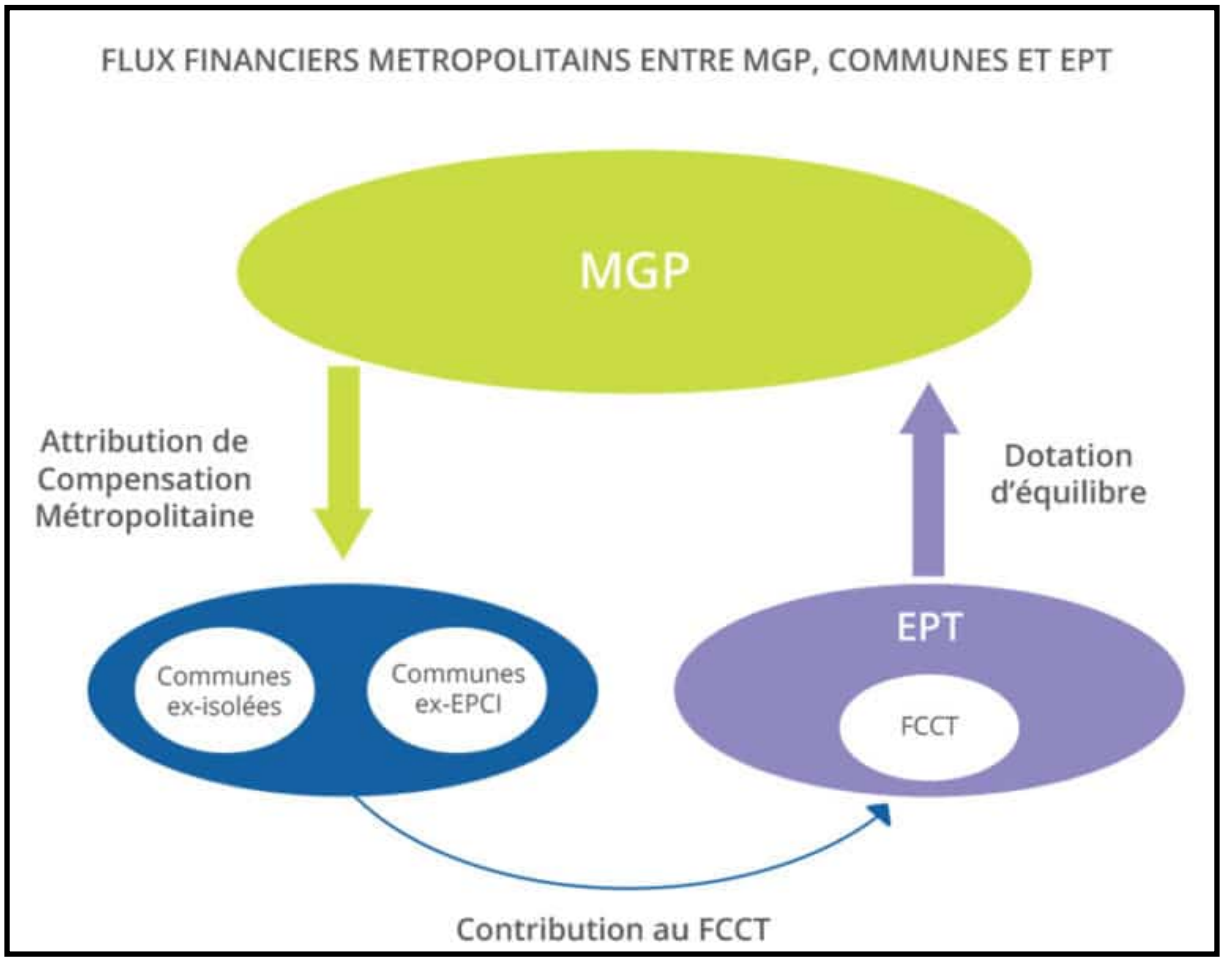
[1043] Guéranger David, « L'intercommunalité, créature de l'état. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, vol. 58, 2008/4, p. 595-616.

[1044] Crozier Michel, Friedberg Erhard, *L'Acteur et le système*, *op. cit.*, p. 67.

redéfinir les rapports qui les lient à l'organisation supra-communale. Au sein des « Territoires » qui étaient auparavant, sur le même périmètre géographique, des EPCI à fiscalité propre, ces incertitudes budgétaires offrent aux communes de nouveaux leviers.

Prenons le cas de Plaine Commune. Avant 2016, la communauté d'agglomération percevait directement, en lieu et place des communes, la fiscalité économique : Cotisation foncière des entreprises (CFE), Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), et quelques autres taxes. S'ajoutaient à ses ressources une dotation d'intercommunalité ; le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ; ainsi que diverses recettes sollicitées sur projets. En 2016 après la loi NOTRe, il ne lui reste plus - de surcroit temporairement - que la CFE, insuffisante pour exercer l'ensemble de ses missions. Le « Territoire » est désormais en partie financé par des « attributions de compensation » que la Métropole est chargée de verser aux communes.

Figure n°40 : Des circuits financiers complexes[1045]



[1045] Source : Paris Est Marne & Bois.

Une partie des ressources budgétaires des « Territoires » du Grand Paris transite ainsi par les communes, qui doivent alimenter les « Territoires » via un Fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) dont les montants doivent être revotés chaque année. Ce dispositif n'existe que dans le cadre du Grand Paris :

> « L'effet de la Métropole c'est aussi de nous priver de notre levier de fiscalité et d'être dépendants des villes pour le financement de l'intercommunalité par le Fonds de compensation. Aujourd'hui on a encore la CFE, mais sur des villes qui sur notre 'Territoire' ont des besoins financiers importants et sont fragilisées par la réforme de la taxe d'habitation… **Donc on est sur un système qui s'asphyxie de lui-même. La perte de la CFE on l'envisage comme étant la mort inéluctable des 'Territoires'**, c'est une évidence » - Entretien auprès de la directrice générale de Plaine Commune, réalisé le 10 mars 2020.

Les « Territoires » dépendent ainsi en partie de ce que leur reversent les communes - une par une - afin de financer leurs projets, l'exercice de leurs compétences et leurs dépenses de fonctionnement. Selon le schéma prévu par la loi NOTRe, après 2020 et avec la perte de la CFE, le budget des « Territoires » dépendra entièrement des communes et de ce qu'elles verseront au sein du Fonds de compensation des charges.

Comme le relève Yves Buchet de Neuilly, les ressources financières permettent d'agir et d'accéder au pouvoir décisionnel ; le pouvoir budgétaire peut ainsi se convertir en pouvoir politique[1046]. Pour les « Territoires » anciennement intercommunalités de plein exercice, l'évolution des circuits financiers induit un changement dans les relations qui les lient aux communes et une forme de transfert du pouvoir décisionnel, redirigé vers les communes. Celles-ci ont désormais la main sur le financement intercommunal, et sont davantage en mesure le contrôler :

> « Ce Fonds de compensation en fait, même si c'est encadré par la loi, **c'est un pouvoir extrêmement fort des communes pour imposer des choix, budgétaires ou même politiques, sur un certain nombre de choses.** Typiquement ça permet à une commune de s'opposer à un transfert de compétence même si le reste est pour. Car s'ils versent pas ce que coûte la compétence dans le fonds ça va pas être transféré et ils la gardent. Donc on voit qu'au-delà du système complexe et un peu absurde il y a quand même cette dépendance financière très forte aux communes » - Entretien auprès d'un chargé de mission à la direction générale de Plaine Commune, réalisé le 1er mars 2018
>
> ;

[1046] de Neuilly Yves Buchet, « L'argent de proches. Dépendances économiques et financières de la diplomatie politique », *in* Bezes Philippe, Siné Alexandre (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 193-224.

> « Et puis ça c'est assez problématique, de pas être un EPCI à fiscalité propre. **Quelque soit la quantité d'argent, le fait de pas être autonome crée de fait une relation ambiguë, perverse, avec les deux institutions dont on dépend, la Métropole et les villes** (…) Les villes c'est vraiment très problématique. Cette relation de dépendance qui crée cette… À la fois on est toujours obligé de s'excuser de faire ce qu'on fait, de dépenser ce qu'on dépense » - Entretien auprès d'une direction générale adjointe d'Est Ensemble, le 30 octobre 2019.

Le passage au statut territorial représente pour les anciennes intercommunalités un changement dans le « pacte sur la structure de la coopération »[1047] précédemment institué. L'institution d'une coopération intercommunale sur le temps long permet habituellement à l'administration communautaire de s'autonomiser en partie des communes[1048] ; mais dans le cas de Plaine Commune en particulier, le changement de statut donne l'opportunité aux communes de renégocier leur participation à la structure intercommunale. La réforme renforce leurs « ressources d'allocation »[1049] sur une organisation territoriale dépendante de la distribution financière communale réétudiée chaque année. À ce titre, l'Assemblée des communautés de France assimile ce Fonds de compensation à une forme de « contribution budgétaire des communes à un syndicat », qui permet à une commune si elle le souhaite de « bloquer » le financement du « Territoire », et donc son développement[1050].

Encadré n° 22 : Le FCCT, source potentielle de conflits entre communes. Le cas de la politique de la ville à Paris Ouest La Défense

L'élaboration des montants communaux versés au FCCT ne se fait pas sans heurt entre communes, en particulier lorsqu'elles ne sont pas unanimement concernées par l'exercice de certaines compétences territoriales obligatoires. C'est notamment le cas de la compétence renouvellement urbain au sein de Paris Ouest La Défense. La compétence est obligatoire, mais son exercice ne concerne effectivement que des zones au sein de la commune de Nanterre. Pendant trois ans, la mairie de Nanterre et certaines communes du « Territoire » se livrent un bras de fer quant à la budgétisation de ces dépenses par le « Territoire ». Les deux premières années, les élus territoriaux des autres des communes refusent que le FCCT finance l'exercice d'une compétence qui ne concerne pas leur ville. Il faut attendre le 27 mars 2018 pour que le conseil de territoire vote un amendement inscrivant les dépenses de

[1047] Shepsle Kenneth A., « Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach », *Journal of Theoretical Politics*, 1989/2, p. 131-147.

[1048] Desage Fabien, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale : séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université Lille 2 en 2015, p. 211-344

[1049] Pour Anthony Giddens, l'utilisation de deux formes de ressources caractérise l'exercice d'une domination : les ressources d'autorité et les ressources d'allocation. Les ressources d'allocation font référence aux capacités des acteurs à contrôler des objets, des biens, de l'argent, etc., Giddens Anthony, *La constitution de la société*, PUF, Paris, 1987, p. 79.

[1050] AdCF, « Pourquoi il faut apporter des correctifs à la loi NOTRe », juillet 2016.

renouvellement urbain à Nanterre au sein du budget du territoire[1051]. L'accord est certes conclu, mais il n'est pas voté à l'unanimité : l'ensemble des élu de Levallois et Neuilly-sur-Seine s'y opposent. Cette décision répond à certaines attentes de la majorité de Nanterre, mais est considérée comme un « minimum », alors que les autres communes du « Territoire » profitent de la présence de la municipalité communiste pour voir en parallèle leurs dépenses de péréquation baisser[1052]. L'alimentation du FCCT impacte ainsi non seulement les relations entre communes et administration territoriale, mais également entre communes sur l'exercice et le financement de certaines compétences.

Pour un agent de la direction générale de Plaine Commune, ce système financier permet aux communes de « jouer les plus et les moins » vis-à-vis du « Territoire ». Il induit une logique de re-municipalisation de l'action publique locale :

> « Le système permet ce '*I want my money back'* parce que c'est moi qui finance le 'Territoire', je vais évidemment avoir tendance maintenant que je vois les flux, à faire un comparatif entre ce que je reçois et les divers financements. La commune va jouer les plus et les moins (…) **Du coup on arrive à des débats qui nous semblaient impensables à ce stade de maturité. Donc d'un côté on a des politiques très structurées et de l'autre on est très fortement bloqués ou du moins ralenti par des flux financiers et discussions financières** » - Entretien auprès d'un chargé de mission de la direction générale de Plaine Commune, réalisé le 1er mars 2018.

Outre l'incertitude budgétaire, l'incertitude institutionnelle autour du devenir des « Territoires » ralentit le processus de montée en compétences que connaissaient les communautés d'agglomération plus anciennes. Tout nouveau transfert de compétences, d'équipements, de charges, se fait désormais en direction d'une institution qui pourrait ne plus bénéficier d'aucune ressource propre après 2020 selon le schéma prévu par la loi NOTRe. Un nouveau transfert serait ainsi exclusivement à la charge des communes, elles-mêmes tributaires du versement des attributions de compensation par la Métropole du Grand Paris :

> « La transformation en EPT a eu pour effet de freiner des réflexions sur les transferts de compétences (…) Ces réflexions là ont été mises de côté, **les communes considérant qu'elles allaient pas transférer cette politique publique à une institution qui demain allait avoir un avenir financièrement questionné.** Elles sont restées marquées par MAPTAM et l'idée qu'on soit un établissement déconcentré de la Métropole » - Entretien auprès de la directrice générale de Plaine Commune, réalisé le 10 mars 2020
>
> ;

[1051] Paris Ouest La Défense, conseil de territoire du 27 mars 2018.

[1052] Comme dans le cas de Champigny-sur-Marne à Paris Est Marne et Bois, la présence d'une commune très populaire au sein d'un « Territoire » où la majorité des communes ont un fort potentiel fiscal par habitant permet à ces dernières de réduire leur contribution à la péréquation nationale.

> « Moi j'ai toujours connu le changement. Par contre ici en 2017 ça l'était pas du tout. Quand on dit attention on va peut être disparaitre ça stressait beaucoup les gens, et ils commençaient à découvrir la crise financière aussi. Depuis la création de la Métropole les 'Territoires' ne sont plus à fiscalité propre et **ils découvrent leur dépendance à un budget et une fiscalité qui n'est pas le leur**, et là ça leur fait drôle, et ils découvrent aussi les restrictions, la contrainte, et ça je trouve ça très étonnant, qu'ils ne connaissant pas du tout avant » - Entretien auprès d'une directrice générale adjointe d'Est Ensemble, le 30 octobre 2019.

Pour les « Territoires » composés à partir de nouveaux périmètres et leurs communes anciennement isolées, le fait de connaitre l'intercommunalité par ce statut *ad hoc* leur offre également davantage de poids qu'elles n'en auraient eu au sein d'une intercommunalité de droit commun. L'alimentation du Fonds de compensation des charges territoriales est sillonnée par commune : chacune verse alors une part qui lui est propre, qui varie donc d'une municipalité à l'autre, selon les projets ou compétences qu'exercent le « Territoire » sur leur périmètre municipal. Cette participation financière différenciée induit une logique contraire à la trajectoire institutionnelle que suivent les intercommunalités de droit commun : les dispositifs financiers tendent généralement à uniformiser l'ordre communautaire ; ils le diluent ici par rapport à l'avant 2016, ou neutralisent sa constitution. Dans le cas de Grand Paris Grand Est par exemple, trois communes ne paient pas un centime de FCCT en 2018 pour ce qui concerne les nouvelles compétences. Les villes peuvent également réclamer de récupérer des trop-perçus au titre de leurs contributions antérieures[1053].

Paradoxalement, la réforme du Grand Paris censée achever la carte intercommunale en Île-de-France induit une revalorisation du poids des communes dans la négociation avec les institutions supra-communales anciennement établies. D'un côté, la Métropole bénéficie certes d'une partie des ressources fiscales et nationales allouée à l'intercommunalité, mais ne dispose d'aucune compétence opérationnelle ou presque. De l'autre, l'autonomie budgétaire des « Territoires » est mise à mal. Les communes se retrouvent alors dans une situation de maîtrise des incertitudes qui nuance la supposée « réelle autonomie d'action »[1054] offerte aux « Territoires » par la loi NOTRe.

Gardons-nous cependant de considérer que cette forme de reconfiguration des rapports précédemment stabilisés entre communes et intercommunalités devenues « Territoires » serait

---

[1053] À ce titre, la commune de Noisy-le-Grand s'est vue rembourser 300 000 euros par le « Territoire » début 2019, au titre de la prise en charge des travaux sur une infrastructure publique, Grand Paris Grand Est, procès-verbal du conseil de territoire du 21 février 2019.

[1054] Subra Philippe, *Géopolitique locale. Territoires, acteurs, conflits*, Armand Colin, Paris, 2016, p. 231-232.

au bénéfice exclusif des communes. Les « Territoires » dépendent certes davantage des ressources communales, mais les communes dépendent aussi de « Territoires » auprès desquels plusieurs compétences opérationnelles ont été transférées pour ceux qui étaient précédemment sous le statut de communauté d'agglomération. Pour financer les « Territoire », les communes sont d'ailleurs elles-mêmes tributaires du versement des attributions de compensation par la Métropole, versement certes figé, mais dont elles n'ont pas l'entière maîtrise. Ce schéma financier extrêmement complexe n'apparaît pas au bénéfice des « Territoires », mais ses cadres peuvent aussi mobiliser les incertitudes pour tenter d'intéresser les communes à la cause d'un renforcement du statut « territorial » et de ses ressources propres. Nous le verrons à propos de la pétition lancée par les présidents de « Territoire » fin 2018 sur leurs ressources, et signée par les maires ; les élites des « Territoires » peuvent jouer sur les incertitudes budgétaires pour tenter d'intéresser les maires à leur cause ; en signifiant aux maires qu'ils ont intérêt à ce que l'organisation conserve des ressources propres afin de n'être pas être un poids supplémentaire exclusivement à la charge des communes. En somme, les cadres de « Territoires » qui avaient des budgets et des compétences bien établis, peuvent jouer de leurs faiblesses pour montrer aux acteur communaux les répercussions négatives que ces faiblesses peuvent aussi avoir sur les municipalités ; que leurs fragilités financières seront, à terme, aussi des fragilités pour les communes ; et les mobiliser ponctuellement à leurs côtés sur l'enjeu de la préservation de leurs ressources propres.

2.4 Comment se matérialise l'institution territoriale ?

Un lieu géographiquement identifié, des bâtiments qui lui sont propres, un siège autonome, sont autant d'éléments d'une « existence matérielle et symbolique » permettant d'objectiver la place tenue par une institution[1055]. Dans son ouvrage sur les réseaux réformateurs de la politique municipale dans la première moitié du XXème siècle, Renaud Payre montrait en quoi les nouveaux hôtels de ville construits à l'entre-deux guerres pouvaient être appréhendés comme des « *deposits* de rapports sociaux et politiques entre les édiles et les citoyens-citadins »[1056]. Ces bâtiments imposaient « le municipalisme par la vue », étaient remarquables par leurs innovations architecturales et organisationnelles, en ce qu'ils dissociaient les parties dites de représentation destinées au politique et les parties

[1055] Meimon Julien, « Sur le fil, la naissance d'une institution », *op. cit.*, p. 125-126.

[1056] Payre Renaud, *Une science communale? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, CNRS Editions, Paris, 2007.

administratives. Cette organisation spatiale permettait d'affirmer le rôle de la municipalité dans la régulation de la vie économique et sociale urbaine. En définitive, la matérialité de l'institution locale informe de la place qu'elle prétend occuper dans la société urbaine.

Figure n°41 : Siège d'Est Ensemble à Romainville

Figure n°42 : Siège de Paris Est Marne & Bois à Joinville-le-Pont

Figure n°43 : Siège de Grand Orly Seine Bièvre sur la zone aéroportuaire d'Orly

Il a fallu trouver des lieux aux institutions nouvelles que sont les « Territoires », des locaux pour ses agents, et des assemblées pour ses élus. Les « Territoires » qui prennent la suite d'intercommunalités déjà constituées en étaient pourvus au 1er janvier 2016. Plaine Commune est domicilié à Saint-Denis, au sein d'un immeuble de bureaux d'une dizaine d'étages qui lui est propre. Son siège fait face au stade de France et est géographiquement inscrit au sein de la zone de développement qui a prévalu à la construction de l'intercommunalité, la Plaine Saint-Denis. L'entrée se fait au sein d'un grand hall d'accueil où les visiteurs sont réceptionnés par trois agents du « Territoire ». Le siège du « Territoire » est également le lieu de tenue de son conseil communautaire puis territorial, lieu neutre quant à l'identification de l'intercommunalité à une commune spécifique en ce qu'il jouxte Saint-Denis, La Courneuve et Aubervilliers.

Comme son voisin de Seine-Saint-Denis, Est Ensemble dispose d'un ensemble de bâtiments de plusieurs étages, où se trouvent son siège administratif et la salle de son assemblée politique. Domicilié à Romainville, « l'Hôtel de territoire » est à la lisière de plusieurs des communes du « Territoire », Pantin, Bobigny et Noisy-le-sec, et y occupe une

position centrale. Enfin, le troisième « Territoire » historique du Grand Paris, Grand Paris Seine Ouest, est domicilié à Meudon, et ses locaux font face à la Seine, à proximité de ses deux communes les plus importantes que sont Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux. Mais son assemblée continue de se réunir à de l'hôtel de ville de Boulogne, ville-centre du « Territoire » dont le maire Jean-Christophe Baguet préside le conseil communautaire depuis la création de la commuanuté en 2010. Concernant les nouveaux « Territoires », leurs sièges administratifs ont été d'abord choisis parmi ceux des intercommunalités pré-existantes.

Le Grand Orly était domicilié à Choisy-le-Roi, au siège de l'ancienne communauté de Seine-Amont. Ironie de l'histoire, le « Territoire » partageait à ses débuts un immeuble avec le conseil général du Val-de-Marne, alors en pleine mobilisation pour sa survie contre un renforcement des EPT. Le Grand Orly déménage entre 2017 et 2018 à proximité de l'Aéroport d'Orly, dans le quartier d'affaires, où se tient également son assemblée délibérative. La salle est exiguë et permettrait tout juste de réunir la centaine d'élus qui composent l'assemblée territoire - et qui ne sont jamais tous physiquement présents aux conseils. La décision d'installer le siège en ces lieux est prise rapidement, en mai 2017, alors que le conseil de territoire se tenait initialement au sein de la commune de Vitry-sur-Seine à l'extrémité nord du périmètre intercommunal. Jusqu'à ce qu'ils disposent de locaux autonomes, ce sont généralement les hôtels de ville des communes les plus peuplées qui accueillent, sur décision préfectorale, les conseils territoriaux. Un souci pratique prévaut à ce choix : les communes les plus peuplées sont celles qui ont le plus d'élus municipaux, et donc le plus d'élus territoriaux, mais aussi les locaux les plus spacieux.

Encadré n°23 : Nommer les « Territoires » : affirmer d'une identité locale et institutionnelle et la symboliser d'une horizontalité entre ses communes

Aux locaux d'une nouvelle institution territoriale s'ajoute un nom. Christian Le Bart et Thomas Procureur ont souligné que la dénomination d'un département montrait la prégnance de logiques de marketing territorial d'un côté, et d'identité locale de l'autre[1057]. Nommer le département ne relève cependant pas des seuls élus départementaux : la procédure est encadrée par le Conseil d'Etat et se négocie jusque dans l'arène parlementaire[1058]. Dans le cas des « Territoires », le faible encadrement de la procédure d'appellation est paradoxalement une manifestation, non pas d'une forme d'autonomie, mais au contraire de la faible reconnaissance juridique et symbolique de l'institution ; notamment par rapport à une Métropole du Grand Paris dont l'appellation est instituée par la loi, et a été le fruit de débats

[1057] Le Bart Christian, Procureur Thomas, « Quand les Côtes du Nord sont devenues les Côtes d'Armor. Le département entre identité et attractivité », *Mots. Les langages du politique*, 97 | 2011.

[1058] Grégory Marie-Ange, « Changer de nom pour changer d'image. Le cas des modifications de dénomination de département », *Mots. Les langages du politique*, 97 | 2011.

au sein des assemblées parlementaires. Ce sont les conseils de territoire seuls qui décident du nom à donner à leur organisation. Après le 1er janvier 2016, les « Territoires » les plus établis, prenant la suite d'une communauté d'agglomération, ont conservé le même nom, et affirment ainsi, malgré la fragilisation de leur statut, la continuité de leur caractère intercommunal. Concernant les « Territoires » fondés sur de nouveaux périmètres, leurs noms effacent toute référence aux coopérations antérieures : les noms Vallée Sud Grand Paris ou Grand Paris Sud Est Avenir, fondés à partir de la fusion d'anciennes intercommunalités, ne se réfèrent pas aux coopérations antérieurement instituées par une partie de leurs communes ; Paris Est Marne & Bois abandonne le nom d'ACTEP, association dont la majorité de ses communes faisait pourtant partie. Terres d'Envol comme Grand Orly se nomment à partir de ce qui fait leur spécificité et leur richesse économique, un pôle aéroportuaire ; de même que Paris Ouest La Défense, en écho au pôle économique du même nom.

Les cas que nous venons de citer disposent de locaux facilement identifiables dans l'espace urbain, et un lieu de délibération politique autonome par rapport à ceux de leurs communes, à l'exception de Grand Paris Seine Ouest dominé par Boulogne. Il en va autrement des autres « Territoires » : le siège de Paris Ouest La Défense se situe sur un étage d'un immeuble de Puteaux, alors que le conseil de territoire est en itinérance entre ses différentes communes membres. Terres d'Envol, au Nord-Est de la Seine-Saint-Denis, partage ses locaux avec une antenne de la Direction générale des Finances publiques à Villepinte ; Vallée Sud Grand Paris avec plusieurs entreprises au sein d'un grand immeuble dont elle loue un étage à Fontenay-aux-Roses ; les services de Paris Est Marne & Bois sont localisés au sein d'un petit immeuble discret de Joinville-le-Pont, sur un étage, et son conseil de territoire s'est pendant trois ans tenu à l'hôtel de ville de Champigny, sa ville la pus peuplée, avant de déménager au Pavillon Baltard à Nogent. Cas extrême d'absence d'inscription de l'institution dans l'espace urbain : le siège de Boucle Nord de Seine se situe au sein de locaux de la Mairie de Gennevilliers où rien n'indique sur la devanture la présence des services, fort peu garnis en agents, du « Territoire ». À son invisibilité physique s'est ajoutée une invisibilité numérique pendant deux ans, l'institution n'ayant ouvert son site internet qu'à la mi-2018. Auparavant, seul le site internet de Bois-Colombes faisait mention de la tenue des conseils de territoire et d'une présentation publique de l'organisation.

Un même statut juridique recouvre ainsi des réalités bureaucratiques et institutionnelles bien différentes : en terme d'effectifs des administrations ; des compétences dont sont effectivement dotés les nouveaux échelons territoriaux ; de consistance politique de leur périmètre ; d'infrastructures et d'insertion dans le paysage urbain. Cette diversité tranche avec le destin commun dont vont se revendiquer les exécutifs territoriaux dans le cadre de la (re)mise en réforme du Grand Paris. Ils partagent principalement d'être confrontés à la même

incertitude sur la pérennité de leurs ressources, de leur statut, et, pour les plus établis, de leur place dans le paysage politico-administratif francilien.

Conclusion transitoire : L'incertitude, entre contrainte et ressource

L'incertitude n'est pas une donnée qui viendrait seulement contraindre les acteurs locaux : elle est mobilisée pour résister, remettre en cause, affirmer, ou neutraliser l'institutionnalisation d'une coopération intercommunale[1059]. Elle peut être mobilisée par les exécutifs territoriaux pour justifier leur (in)action, écarter certaines demandes de leurs partenaires municipaux, et enrober leurs décisions d'une forme d'héroïsme. L'incertitude, en particulier budgétaire, autour des « Territoires » pèse enfin sur le renforcement de la coopération intercommunale que la réforme devait pourtant généraliser, en ce qu'elle offre davantage de certitudes aux municipalités sur le contrôle de l'action publique locale. Mais elle n'est pas qu'une contrainte à la structuration des « Territoires » : l'instabilité autour du schéma issu de la loi NOTRe permet aussi d'appuyer la demande d'un renforcement du statut « territorial ». Sa réversibilité peut être présentée comme un dysfonctionnement au bon déroulement de l'action publique communautaire, auquel l'État doit remédier ; elle n'est, y compris pour les promoteurs d'un renforcement du rôle des « Territoires » dans le paysage politico-administratif francilien, jamais exclusivement une contrainte.

La certitude institutionnelle est pour Jacques Lagroye une « sorte de science pratique que possèdent les agents de l'institution ». Elle leur permet de distinguer clairement les rôles, de justifier les hiérarchies de l'ordre institutionnel[1060]. L'incertitude de l'ordre institutionnel du Grand Paris rend possible une redéfinition des rôles et des hiérarchies qui étaient instituées, ou que le droit prétendait impulser. Nous avons étudiés à l'aune de l'incertitude les relations entre communes et « Territoires », mais de telles tentatives de redéfinitions peuvent également s'observer dans les relations entre « Territoires » et Métropole : la loi NOTRe prévoit au terme de la période transitoire la domination de la Métropole du Grand Paris sur les « Territoires », mais la problématisation continue du paysage politico-administratif francilien

---

[1059] Choukri Hmed et Sylvain Laurens définissent les résistances à l'institutionnalisation comme des « processus par lesquels des individus ou des groupes entreprennent de défendre une autre forme d'institutionnalisation, d'autres buts communs et d'autres objectifs, voire tendent à délégitimer l'institution dans l'espace public », Hmed Choukri, Laurens, Sylvain « Les résistances à l'institutionnalisation », *op. cit.*, p. 131-148.

[1060] Lagroye Jacques, *La vérité dans l'Église catholique. Contestations et restauration d'un régime d'autorité*, Belin, Paris, 2006, p. 135.

rend possible l'avènement d'un autre scénario. C'est contre la perspective d'une sujétion des « Territoires » par la Métropole que leurs onze exécutifs vont promouvoir - avec un investissement inégal et pour des motifs parfois différents - une gouvernance métropolitaine exclusivement polycentrique, structurée autour de « Territoires » dotés d'un statut d'intercommunalité de droit commun. La période transitoire ne correspond certes pas à la structuration d'une coopération intercommunale au sein des « Territoires », mais davantage à la structuration d'une alliance en faveur d'une autre réforme du Grand Paris.

Section 3. Un destin commun face à l'incertitude : la constitution d'une « Alliance » pour la pérennisation des « Territoires »

Avec leurs caractéristiques socio-économiques diverses, leurs majorités politiques différentes, leurs avancée contrastées en matière de coopération, et les engagements hétéroclites de leurs présidents dans la mise en réforme du Grand Paris avant 2016, seul un statut juridique hybride et réversible, entre le syndicat de communes et l'intercommunalité à fiscalité propre, semble unir l'ensemble des « Territoires ». Pourtant les exécutifs territoriaux vont s'engager, dès 2017, dans la promotion d'un scénario institutionnel spécifique dans le contexte de la nouvelle mise en réforme du Grand Paris.

Un premier appel avait été lancé dès novembre 2016, soutenu par l'Assemblée des communautés de France, en compagnie de huit présidents de « Territoire » sur onze. Il demandait au Premier ministre Manuel Valls de « conforter le statut » des « Territoires », afin de les rapprocher du statut des communautés d'agglomération, avec le « maintien de l'affectation de la CFE au-delà de 2020 »[1061]. Manquaient parmi les signataires les exécutifs de Grand Paris Grand Est, Paris Ouest La Défense et d'Est Ensemble. Quelques mois plus tard, tous les exécutifs territoriaux paraphent un courrier adressé au nouveau Président de la République pour demander un alignement des Établissements publics territoriaux sur le statut d'EPCI à fiscalité propre[1062]. Suivent plusieurs positions communes, et la constitution d'une « Alliance des territoires ». Cette association officialisée à la fin de l'année 2018 concrétise l'unification des exécutifs territoriaux, qui parlent désormais « d'une seule voix »[1063]. Son projet est celui d'une métropole polycentrique, structurée par des « Territoires » au statut pérenne, qui représenteraient alors l'échelon intercommunal prédominant du Grand Paris institutionnel. Sa constitution est une forme de mise en pratique de son projet institutionnel : « l'Alliance » veut incarner une coopération inter-EPT à même de se substituer à la Métropole.

Eric Neveu rappelle, à partir des travaux classiques de Mancur Olson, qu'une mobilisation collective « ne va jamais de soi »[1064]. Il y a bien sûr différents éléments qui

---

[1061] Courrier de l'AdCF et de 8 présidents d'EPT au Premier ministre, le 3 novembre 2016.

[1062] Courrier des onze présidents d'EPT à Emmanuel Macron, le 12 juillet 2017.

[1063] Milet Marc, « Parler d'une seule voix. La naissance de l'UPA et la (re) structuration du syndicalisme artisanal au tournant des années 1970 », *Revue française de science politique*, vol. 58, 2008/3, p. 483-509.

[1064] Neveu, Érik, *Sociologie des mouvements sociaux*, La Découverte, Paris, 2019, p. 45.

paraissent rendre la lutte entre « Territoires » et Métropole inévitable : le caractère inédit et confus de l'architecture institutionnelle issue de la loi NOTRe, qui aboutit à la constitution de deux organisations intercommunales aux compétences enchevêtrées et disposant chacune, bien que temporairement, d'une fiscalité propre ; la reproblématisation du Grand Paris autour de l'illisibilité du schéma issu de la loi NOTRe, qui met en balance les deux catégories d'institutions qui en sont issues ; le fait que, dès les débats autour de la loi MAPTAM et plus encore durant la phase dite de préfiguration, la confrontation politique se jouaient déjà autour de la place respective octroyée à l'une des deux institutions au détriment de l'autre. Mais la « situation concurrentielle »[1065] au sein de laquelle « Territoires » et Métropole luttent pour être reconnus comme la seule intercommunalité du Grand Paris est aussi construite par leurs élites respectives. Certains acteurs des « Territoires » - les cadres administratifs issus de leurs directions générales - vont jouer un rôle majeur dans la constitution d'une même communauté d'intérêts, favorable au détricotage de la Métropole au profit de leurs institutions. Ils se mobilisent progressivement contre les pratiques et velléités de l'administration métropolitaine qu'ils accusent de vouloir les subordonner.

Avant le déclenchement des luttes, un cadre de coopération entre administrations territoriales et métropolitaine avait bien été tenté ; mais les interactions en cadres administratifs deviennent de plus en plus conflictuelles, dans le contexte de la nouvelle mise en réforme du Grand Paris (3.1). Avec la mise en retrait du syndicat Paris Métropole et l'engagement des exécutifs départementaux et régional dans la défense de leurs intérêts spécifiques, le paysage politico-administratif francilien est fragmenté et le dialogue inter-institutionnel apparait impossible : chacun lutte pour les intérêts de sa strate, et si des alliances se nouent, plus aucun espace de conciliation des intérêts locaux ne parvient à émerger (3.2). La fragmentation n'est cependant pas univoque : une « Alliance des Territoires » se structure et se mobilise lors de « rendez-vous » réguliers sur l'enjeu des ressources budgétaires des « Territoires ». Au sein de cette association, les exécutifs des « Territoires » affirment qu'ils partagent un destin commun face à l'incertitude et un contre-projet institutionnel vis-à-vis du schéma de la loi NOTRe (3.3).

3.1 Le déclenchement d'une lutte. Des interactions entre administrations métropolitaine et territoriales de plus en plus conflictuelles (2016-2017)

Les luttes d'institutions tendent à se « focaliser sur des enjeux institutionnels » ; mobilisent des acteurs qui cherchent à « préserver ou à étendre les possibilités d'intervention

[1065] Elias Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Calmann-Lévy, Paris, 1975 (1ère ed. 1969).

de l'institution qu'ils représentent (…) à sauvegarder leur marge de manœuvre, ou à écarter les règlements qui pourraient la réduire »[1066]. Elles découlent de « clivages », de « tensions structurelles » qui « se manifestent plus ouvertement » dans des situations susceptibles d'affecter les intérêts des acteurs institutionnels[1067].

Je veux montrer ici - à partir d'entretiens réalisés avec les dirigeants administratifs des « Territoires » et de la Métropole - que le déclenchement de luttes entre les deux catégories d'institutions du Grand Paris que sont les « Territoires » et la Métropole passe, à un niveau microsociologique, par une conflictualisation croissante des interactions entre leurs directions respectives ; qui s'incarne dans les « coups »[1068] que s'adressent les parties aux prises. Revenir sur cette séquence donne à voir la contribution décisive des agents administratifs dans la construction d'une coalition politique[1069], ici entre les « Territoires ».

À partir de 2016, les cadres administratifs et politiques des « Territoires » et de la Métropole tentent de mettre en place des dispositifs de coopération, mais ni la loi NOTRe, ni les travaux de la mission de préfiguration n'avaient formalisé de cadre de concertation entre institutions du Grand Paris. Une partie de l'activité des nouveaux exécutifs intercommunaux est ainsi, lors de leur première année d'exercice, de tenter de stabiliser une coopération pacifiée ; de la formaliser au sein d'une charte ; et de l'incarner dans des échanges réguliers devant permettre d'amorcer un travail commun aux institutions du Grand Paris (3.1.1). Mais cette tentative d'instaurer une « harmonique consensuelle »[1070] fait long feu : dès 2017, les relations se tendent entre les acteurs institutionnels et des conflits émergent entre directions administratives dans le contexte de (re)mise en réforme. Le dialogue cesse progressivement, jusqu'à la rupture des relations entre les deux administrations, tandis que celles entre directions des « Territoires » se renforcent (3.1.2).

[1066] Gaxie, Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan, Paris, 1997 p. 11-12.

[1067] *Ibid*., p. 10-11.

[1068] Michel Dobry définit les « coups » comme les « actes et les comportements individuels ou collectifs qui auront pour propriété d'affecter soit les attentes des protagonistes d'un conflit concernant le comportement des autres acteurs, soit ce que Goffman appelle leur 'situation existentielle' ». Il donne quelques exemples de « coups » aussi divers que la dissolution de l'Assemblée nationale, l'envahissement d'un bâtiment symbolisant l'autorité publique, le fait de dresser des barricades, etc, Dobry Michel, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009, p. 11-12.

[1069] Guéranger David, « La coalition façonnée par l'administration. Le PLU parisien face aux élus écologistes (2001-2008) », *Politix*, 2009/4 (n° 88), p. 87-103.

[1070] Crozier, Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Le Seuil, 1963.

3.1.1 Une coopération inter-institutionnelle qui fait long feu

Durant la période dite de préfiguration de la Métropole du Grand Paris, des réunions se tenaient régulièrement entre les directeurs généraux des communautés d'agglomération alors en place et le directeur de la mission, le préfet François Lucas, afin de préparer les conseils des élus. Ces réunions se poursuivent après le 1er janvier 2016, désormais entre les directeurs généraux des « Territoires », de la Mairie de Paris et de la Métropole, sous le nom de « G12 ». Quelques semaines avant le terme officiel des travaux de la mission de préfiguration, le préfet Lucas est remplacé le premier directeur général de la nouvelle institution métropolitaine. Contrairement aux autres intercommunalités de grande taille, ça n'est pas un administrateur territorial qui est retenu par le président de la Métropole Patrick Ollier, mais un autre préfet, Thomas Degos, qui a pour tâche de formaliser un cadre de coopération entre les deux échelles intercommunales.

Encadré n°24 : Thomas Degos, un préfet proche de la droite et socialisé au Grand Paris

Sorti de l'ENA en 1999 dans le corps des administrateurs civils[1071], Thomas Degos a connu plusieurs expériences en préfecture (Pyrénées-Orientales, Guadeloupe) avant d'être conseiller du Président de l'Assemblée nationale, Bernard Accoyer, en 2007, puis directeur adjoint du cabinet du ministre de l'Ecologie et du Développement durable, Jean-Louis Borloo. Au sein du cabinet de Jean-Louis Borloo, il travaille sous les ordres de Jean-François Carenco, futur préfet d'Île-de-France entre 2015 et 2017. En 2010, Thomas Degos est nommé directeur du cabinet du ministre de la Ville Maurice Leroy, qui reprenait alors en partie les missions précédemment exercées par le secrétariat d'État de Christian Blanc. Il occupe ces fonctions durant quelques mois, jusqu'en juillet 2011, dans une période marquée par la signature de l'accord entre l'État et la Région Île-de-France sur le tracé du nouveau métro automatique en rocade. Suite à cette expérience liée au Grand Paris, Thomas Degos devient préfet de Mayotte jusqu'en janvier 2013, et est ensuite nommé à la tête de la direction générale de l'Outre-mer. Il y travaille étroitement avec Patrick Ollier, alors rapporteur spécial du budget Outre-mer à l'Assemblée nationale. De retour dans l'Hexagone comme préfet du Morbihan en 2015, il est un an plus tard choisi par le nouveau président de la Métropole pour en être le directeur général, choix que ce dernier justifie pour sa « vision de la Métropole et la connaissance des hommes »[1072]. Il doit être amené à travailler en lien avec son ancien supérieur Jean-Louis Carenco, préfet d'Île-de-France jusqu'en 2017. Thomas Degos est ainsi familier du Grand Paris et de certains de ses acteurs prééminents. Sa nomination à la tête de l'administration métropolitaine constitue cependant sa première expérience en collectivité locale et *a fortiori* en institution intercommunale ; ce qui le distingue distingue de la grande majorité des directeurs généraux des « Territoires », pour beaucoup administrateurs territoriaux et précédemment directeurs généraux d'intercommunalités en Île-de-France.

[1071] Son parcours est restitué à partir du Journal Officiel.

[1072] « Grand Paris : un préfet tout-terrain pour la métropole », *La Gazette des communes*, 9 juin 2016.

En l'absence de cadrage juridique relatif à cet enjeu, l'élaboration d'une « charte de coopération » est lancée dans le courant de l'année 2016, et adoptée par le bureau de la Métropole le 14 novembre 2016, puis par les conseils de territoire[1073]. Côté politique, elle est préparée sous l'égide Patrick Braouezec, président de Plaine Commune et nouveau vice-président de la Métropole délégué aux relations avec les EPCI de grande couronne et à la coopération avec les « Territoires ».

Découpée en trois parties, cette charte semble traduire une forme de domestication de l'institution métropolitaine par les « Territoires ». Elle clame le caractère « multipolaire » de la Métropole et son « ambition de favoriser les convergences existantes au sein et entre les Territoires ». Elle énonce plusieurs principes qui semblent aller dans le sens de l'intérêt des Établissements publics territoriaux : une « coopération simple, souple et efficace », qui permet la prise en compte des intérêts et volontés des « Territoires » dans le processus décisionnel métropolitain ; le partage des savoir-faire et de l'expertise ; un soutien financier de la Métropole aux projets des « Territoires ». La charte prévoit l'association de ces derniers à l'élaboration des documents de planification métropolitaine, alors que leur participation n'est pas prévue par la loi. Pour instaurer des échanges réguliers, la charte met en place une « Conférence des Présidents de Territoire », qui doit permettre un « consensus constructif » entre les différents exécutifs du Grand Paris. Cette « Conférence » doit se réunir au moins trois fois par an et est présidée par le président métropolitain. À cette instance de coopération politique s'ajoute une instance administrative : le « G12 », qui réunit les directions générales des « Territoires », de Paris, et de la Métropole afin de préparer les décisions de la « Conférence des Présidents » et permettre « l'expression et la contribution des Territoires ». La charte envisage ainsi d'aller plus loin dans le modèle de gouvernement métropolitain polycentrique que ne le prévoient les lois MAPTAM et NOTRe, en donnant aux exécutifs territoriaux un poids important dans la gestion des affaires métropolitaines.

Mais derrière le « consensus constructif » proclamé, les membres des directions générales des « Territoires » rencontrés - directeurs généraux (DG) ou chargés de mission auprès du DG investis dans les relations inter-institutionnelles - rapportent des réunions certes régulières jusqu'à l'été 2017 mais progressivement de plus en plus conflictuelles. Au début du « G12 », les directeurs des « Territoires » rapportent y aller régulièrement, principalement pour défendre les revendications propres à leur organisation :

[1073] Charte de Coopération Stratégique entre la Métropole et les Territoires, accusée de réception en préfecture le 2 février 2017.

« On a des positions plus ou moins fortes mais les contradictions se font bien entre des DG de 'Territoire' qui souhaitent que vraiment tout soit co-construit et partagé, qui considèrent que l'objet métropolitain est la réunion de cet ensemble, que c'est à partir de ça qu'on doit penser les politiques métropolitaines, et le DG de la Métropole. Jusqu'en juillet 2017, l'été 2017, on continue à avoir notre réunion au 'G12' à cette échelle-là, avec le préfet Degos, avec qui j'entretiens des rapports normaux » - Entretien auprès du directeur général de Grand Orly Seine Bièvre, le 27 février 2019.

À ces « G12 » sont également présents la directrice aux Coopérations de la Métropole du Grand Paris, précédemment conseillère technique de la mission de préfiguration. Elle est familière de Plaine Commune, étant passée par les directions générales de Stains et Saint-Ouen en Seine-Saint-Denis. Les DG des « Territoires » viennent accompagnés de leurs chargés de mission, lorsqu'ils en ont, aux coopérations inter-institutionnelles[1074]. Ces derniers remplacent parfois leurs directeurs lors des ces réunions. Ces « G12 » sont itinérants, afin de symboliser l'horizontalité des rapports entre directions générales. S'y discutent les questions liées aux finances, aux transferts de compétences, et les ordres du jour des bureaux métropolitain, bien que le bureau de la Métropole ne réunisse pas l'ensemble des présidents des « Territoires »[1075].

Plusieurs participants à ces réunions se connaissent et ont déjà eu l'occasion de travailler ensemble à l'époque de la mission de préfiguration voire au sein du syndicat Paris Métropole. Outre la directrice aux Coopérations de la Métropole, les directeurs généraux des « Territoires » de Vallée Sud Grand Paris et d'Est Ensemble faisaient partie de la mission. Certains directeurs de service de la Métropole, qui participent occasionnellement à ces échanges, en étaient également. Enfin, plusieurs directeurs généraux territoriaux[1076], en tant qu'ancien directeurs de communauté d'agglomération dissoutes au 31 décembre 2015, participaient déjà aux réunions de DG de la mission de préfiguration et retrouvent ainsi certains de leurs anciens interlocuteurs.

[1074] C'est notamment le cas lors des deux premières années des directions générales de Plaine Commune, Est Ensemble, Grand Paris Grand Est, Grand Orly Seine Bièvre, Grand Paris Sud Est Avenir, Paris Est Marne et Bois et de la Ville de Paris.

[1075] Seuls les présidents d'EPT qui sont également vice-présidents thématiques de la Métropole siègent au bureau de la Métropole. Soit initialement Patrick Braouezec, VP métropolitain sur les enjeux de coopération, Michel Leprêtre le président Grand Orly Seine Bièvre, VP métropolitain en charge des politiques de l'habitat, ainsi que Jacques JP Martin, président de Paris Est Marne & Bois, qui sans être VP métropolitain est présent en tant que président de la commission projet métropolitain. En tant que Maire de Paris, T1 de la Métropole sans avoir le statut d'EPT, et 1ère vice-Présidente de la MGP, Anne Hidalgo est également conviée au sein des deux instances que sont le bureau et la « Conférence des Présidents de Territoire ».

[1076] Ceux de Grand Orly, Plaine Commune, Grand Paris Grand Est, auxquels on peut ajouter le DG de Grand Paris Sud Est Avenir, qui a pris ses fonctions en amont de la création du « Territoire », en septembre 2015, pour le préfigurer.

Ce cadre de coopération *ad hoc* devant incarner en pratiques le caractère multipolaire de la Métropole est mis à mal dès l'été 2017. Dans un contexte où le Grand Paris est de nouveau en réforme, et à l'approche de certaines étapes importantes dans la montée en compétences de la Métropole et des « Territoires », les « G12 » des directeurs généraux cessent d'être réunis par le Préfet Degos, de même que la « Conférence des Présidents des Territoires ».

Un an plus tard, le 9 avril 2018, Thomas Degos le 9 avril 2018 quitte la Métropole pour la direction du cabinet de la ministre des Outre-mer Annick Girardin. Son remplaçant, Paul Mourier, également préfet (hors classe), était précédemment directeur général des services de la Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Il ne relancera pas la coopération inter-institutionnelle :

> « Quand Mourier remplace Degos en juin 2018 il fait le tour des popotes, et je sais que tous les DG disent la même chose. Quand il vient me voir et c'est la seule chose sur laquelle j'insiste, c'est il faut reprendre les réunions, il n'y a pas d'avenir si on travaille pas collectivement, si on réfléchit pas de façon ascendante. **Et il me dit 'il faut que j'y vois plus clair sur l'avenir institutionnel. Admettons que j'y vois pas plus clair, je ne le ferai pas'** » - Entretien auprès du directeur général de Grand Orly Seine Bièvre, le 27 février 2019.

La temporalité de la rupture des relations entre administrations territoriales et de métropolitaine correspond à celles de prises de positions plus fermes de la part de leurs agents sur la question du devenir institutionnel du Grand Paris. Réunions et échanges multilatéraux seront ensuite davantage l'exception que la règle, tandis que la « Conférence des Présidents de Territoire » ne se tiendra plus. Elle est *remplacée* par des réunions régulières réservées exclusivement aux acteurs des « Territoires ».

3.1.2 Une lutte d'abord discrète : la conflictualisation des interactions entre administrations territoriales et métropolitaine

D'après les récits qu'en font les agents interviewés, la fin de cette coopération traduit divers mécontentements de part et d'autre, et les annonces d'une nouvelle réforme fragilisent les rapports entre les administrations :

> « Rapidement on s'est aperçu que la Métropole a vraiment pris les 'Territoires' comme le poil à gratter et ne fait plus de 'G12' des DG depuis l'été 2017, c'est à dire qu'on voit plus la Métropole. On a demandé pourquoi. Soit disant car ils ont fait une interprétation, l'administration et surtout Ollier, car c'est quand même lui, **ils ont**

pensé qu'on voulait la mort de la Métropole - Entretien auprès d'un chargé de mission de la direction générale de Grand Paris Sud Est Avenir, le 26 avril 2018

;

« On collabore, on se connait bien mais à l'été 2017 Degos prend la décision de ne plus nous réunir. Quand je dis, qu'on ne se réunisse plus à cette échelle-là, est-ce que c'est lui, Ollier, lui et Ollier. Là entre nous on a différentes appréciations. Pour certains c'est Degos, pour d'autres c'est plus Ollier, lequel est le plus… Y **a un mauvais débat qui se fait sur Macron avec les présidentielles, qui veut réformer le paysage institutionnel, donc y en a un qui va mourir, c'est ça qui crispe** » - Entretien auprès du directeur général de Grand Orly Seine Bièvre, le 27 février 2019.

La tournure prise par les « G12 » à l'été 2017 préfigure le conflit ouvert qui oppose exécutifs métropolitains et territoriaux. Ce moment de rupture des relations est longuement détaillé au sein des entretiens réalisés avec des directeurs généraux de « Territoire », leurs chargés de mission, et des cadres dirigeants métropolitains[1077]. Les entretiens permettent de restituer les « mises en accusation » réciproques[1078], formulées de part et d'autre. Cette rupture est interprétée par certains enquêtés comme un conflit entre différents corps de fonctionnaires, qui se matérialise dans des pratiques dénoncées comme offensantes ou dénigrantes[1079]. Elles traduiraient une absence de reconnaissance réciproque, qui illustre à un niveau microsociologique l'absence de « certitude institutionnelle »[1080] : les parties en présence ne reconnaissent pas le rôle que l'organisation de leur interlocuteur doit avoir dans l'édifice institutionnel du Grand Paris.

Une administration métropolitaine étatisée et parisienne contre des « Territoires » dominés par la fonction publique territoriale ?

Les DG et les chargés de mission des « Territoires » sont dans leur majorité des administrateurs territoriaux[1081]. Ils soulignent régulièrement le problème que leur pose une administration métropolitaine conduite par un préfet :

[1077] Soit côté EPT cinq entretiens auprès de DG, six entretiens auprès de chargés de mission aux coopérations inter-institutionnelles, et côté métropolitain un entretien auprès de la directrice aux coopérations, un autre avec un chargé de mission du DG métropolitain et un troisième avec le directeur de cabinet de Patrick Ollier.

[1078] Collovald Annie, Gaïti Brigitte, « Des causes qui 'parlent' », *Politix*, 1991 (n°16) p. 7-22.

[1079] Émotions qui jouent un rôle dans la production de la politisation, Ost David « Politics as the Mobilization of Anger : Emotions in Movements and in Power », *European Journal of Social Theory*, vol. 7, 2004/2, p. 229-244.

[1080] Jacques Lagroye définit la certitude institutionnelle comme une certitude dans un le principe général de justification qui prévaut au sein d'une configuration institutionnelle, c'est-à-dire une certitude dans des pratiques et des rôles, Lagroye Jacques, *La vérité dans l'Église catholique*, *op. cit.*, p. 131-171.

[1081] Huit sur les onze enquêtés, les cinq DG plus trois chargés de mission.

> « Nous on a un peu le sentiment **qu'on a plutôt des fonctionnaires un peu d'État qui sont là, qui passeront sur un autre poste, qu'il n'y a pas de vision de la Métropole.** C'est symbolique mais qu'on puisse dire le préfet Mourier, y a aucune collectivité à part peut être la Région où on dira le préfet je sais pas quoi. **Y a un choc de cultures et y a une défiance très forte qui se cristallise sur les enjeux financiers**» - Entretien auprès de la directrice générale de Plaine Commune, le 10 mars 2020
>
> ;
>
> « Je me rends compte **qu'on a affaire à des agents de l'État, ce qui fait qu'il ne connaissent pas forcément les rapports entre une administration et le patron des collectivités, qui est le maire ou le président de 'Territoire'**. Et ça ils ne le savent pas, pour eux à partir du moment ou l'administration vient aux réunions de la Métropole et que les choses sont dites ça roule (…) Un poste de DG à la Métropole est plus un poste qui pour moi correspond à la territoriale qu'à l'État. C'est quand même bien qu'on ait une administration qui connaisse le fonctionnement des communes et on s'aperçoit que c'est pas tout à fait le cas - Entretien auprès d'un chargé de mission de la direction générale de Grand Paris Sud Est Avenir, le 26 avril 2018.

La critique des pratiques de la direction générale de la Métropole renvoie à celle communément formulée envers la technocratie[1082] : méconnaissance du fonctionnement des collectivités locales ; de la bonne tenue d'une concertation ; posture surplombante du haut dignitaire de l'État. La crainte d'un risque de technocratisation des politiques locales était abondamment exprimée par les élus lors des débats autour du modèle de gouvernement métropolitain à instaurer ; elle est prolongée par leurs entourages une fois la Métropole mise en place. Ces critiques font écho à une concurrence dans l'obtention des fonctions les plus importantes au sein des collectivités locales : les postes en direction générale d'intercommunalité se raréfient avec la création de la Métropole[1083], et le plus prestigieux d'entre eux est monopolisé par des hauts fonctionnaires d'État ; dans un contexte où le corps des administrateurs territoriaux œuvre depuis plusieurs années à la reconnaissance d'une haute fonction publique spécifique aux collectivités territoriales[1084]. Lors de la nomination de Thomas Degos au printemps 2016, Patrick Ollier avait de plus revendiqué que la Métropole

---

[1082] Dubois Vincent, Dulong Delphine, « Introduction » *in* Dubois Vincent, Dulong Delphine (dir.), *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformation de l'action publique*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 1999, p. 5-9.

[1083] On passe de 21 intercommunalités, à 12 (11 EPT plus la MGP), et seule la Métropole est a le statut d'EPCI à fiscalité propre de façon pérenne. Face à la raréfaction des postes de direction, le syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales et l'Association des directeurs généraux des communautés de France avaient à ce propos signé un communiqué commun contre la Métropole intégrée lors des débats parlementaires de MAPTAM : « Pour une métropole multipolaire efficace », le 9 juillet 2013.

[1084] Gally Natacha, « Former ensemble les cadres supérieurs de l'État et des collectivités territoriales ? Les enjeux du difficile rapprochement de l'ENA et de l'INET », *Revue française d'administration publique*, 2009/3 (n°131), p. 497-512.

soit administrée par un haut-fonctionnaire d'État afin d'affirmer sa position prééminente dans le Grand Paris :

> « Les grands élus recherchent des hauts-fonctionnaires qui maîtrisent les arcanes des administrations centrales, des cabinets ministériels et du Parlement. Il faut être à la croisée de ces chemins-là. C'est une question de crédibilité » - Propos retranscrits par Jean-Baptiste Forray pour *La Gazette des communes*, le 9 juin 2016.

S'il est inédit qu'un préfet administre une intercommunalité, les préfets administrent régulièrement les collectivités régionales. Le choix de Patrick Ollier répond ainsi à un enjeu d'affirmation de la nouvelle administration métropolitaine face à l'exécutif régional, autant qu'il symbolise la distinction de statut entre les Établissements publics territoriaux et la Métropole.

La nomination de Paul Mourier au printemps 2018, suite au départ de Thomas Degos, avait de plus été contestée par l'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF) et par le syndical national des directeurs généraux des collectivités territoriales (SNDGCT). Les deux organisations ont dénoncé une nomination trop rapide, sans respect des règles de publicité de la vacance du poste. Dans sa réponse, Patrick Ollier a rejoué l'opposition entre État et collectivités locales, en se plaçant du côté du premier, arguant du « soutien du Gouvernement » dans la nomination du préfet Mourier[1085]. L'articulation entre les luttes d'institutions et les concurrences entre différents corps de la fonction publique est d'autant plus prégnante que plusieurs DG de « Territoire » sont également des responsables associatifs de leur profession : le président de l'Association des administrateur n'est autre que Fabien Tastet, DG de Grand Paris Sud Est Avenir ; le délégué régional de l'Association des directeurs de communautés est Antoine Valbon, DG de Grand Orly Seine Bièvre. Les deux directeurs généraux usent par ailleurs régulièrement de leur casquette associative ou syndicale pour publier des tribunes, notamment au sein du *Journal du Grand Paris*, critiques du schéma institutionnel issu de la loi NOTRe[1086].

[1085] « Métropole du Grand Paris : une nomination qui pose question », *La Gazette des communes*, 9 mai 2018.

[1086] « La métropole du Grand Paris, les flux financiers, et le hold-up du siècle », tribune d'Antoine Valbon au *Journal du Grand Paris*, le 3 mai 2015 ; « Conforter les territoires pour faire le choix de la croissance et de la proximité au cœur du Grand Paris », tribune de Fabien Tastet et Antoine Valbon au *Journal du Grand Paris*, le 10 juillet 2017 ; « Le modèle de métropole intégrée est surréaliste », interview de Fabien Tastet au *Journal du Grand Paris*, le 7 septembre 2017.

Figure n°44 : Fabien Tastet contre Paul Mourier, DG contre préfet[1087]

Nomination « irrégulière »

Seulement voilà, la loi est la loi, et la nomination d'un tel responsable administratif doit suivre des procédures. En pareil cas, la collectivité doit annoncer que le poste est vacant, donner aux candidats le temps de se déclarer, examiner les CV... Patrick Ollier s'en souvient un peu tard. Ce n'est qu'après avoir annoncé le choix de Paul Mourier que la MGP lance l'appel à candidatures, le 2 mai. Elle reçoit et étudie les réponses en treize jours chrono et nomme officiellement, le 15 mai, le nouveau directeur général des services. Paul Mourier, comme prévu.

Bref, tout a été fait à l'envers et de façon assez fictive. C'est ce qu'écrit entre les lignes le tribunal administratif. La procédure *« n'a laissé qu'un délai bref aux candidats intéressés »* et, surtout, la compétition était *« privée d'effet utile »* par l'annonce préalable du choix du vainqueur, soulignent les juges. Conclusion : la nomination, jugée *« irrégulière »*, est annulée à compter de ce mois-ci.

« C'est une affaire de principe, souligne Fabien Tastet. *La Déclaration des droits de l'homme affirme l'égal accès de tous les citoyens aux emplois publics. Pour que cette égalité des chances soit garantie, il est indispensable que les postes vacants soient publiés, pour que chacun puisse être candidat s'il en a la qualification. »*

A la Métropole, on fait amende honorable. Pressentant une décision défavorable, Patrick Ollier a lancé, durant l'été, une nouvelle procédure de recrutement, reçu onze candidatures et retenu celle de... Paul Mourier, à nouveau. *« Depuis la mi-septembre, la situation est régularisée »*, affirme-t-on au siège de la MGP. *« Si la Métropole a compris le message, tant mieux »*, se réjouit Fabien Tastet.

La critique du poids de la haute fonction publique d'État au sein de l'administration métropolitaine s'articule à celle de son prétendu parisianisme :

> « Le travail en commun n'a pas eu lieu, les conditions n'ont pas été créées aussi. Y avait peut être aussi des cultures différentes. L'administration de la mission et puis de la Métropole au départ étaient très… reposaient beaucoup sur les fonctionnaires d'État ou de la ville de Paris. **Donc assez éloignés peut être de la culture des territoriaux** » - Entretien auprès de la directrice générale de Plaine Commune, le 10 mars 2020.

[1087] Extrait d'un article du *Monde* du 28 septembre 2020 relatant la décision du tribunal administratif sur la nomination litigieuse du directeur de la Métropole.

Plusieurs cadres métropolitains sont en effet issus de la Mairie de Paris[1088]. De plus, d'autres fonctions clés de l'administration métropolitaine, celles de directeur de cabinet du Président et de directeur des relations institutionnelles, sont occupées par des proches de Patrick Ollier, qui avaient été ses collaborateurs parlementaires.

Les luttes d'institutions seraient-elles alors aussi des conflits de corps ? Cette critique du caractère préfectoral, étatisé ou parisien de l'administration métropolitaine, s'articule à une dénonciation de la conduite de la coopération inter-institutionnelle. Aux côtés de cette supposée culture professionnelle différente, l'on dénonce des pratiques jugées inadéquates à une bonne entente. En somme, aucune des parties en présence ne reconnait le rôle que l'autre aspire à occuper dans la conduite des politiques métropolitaines.

Une absence de reconnaissance réciproque

Revenons aux évènements de 2017 : l'ensemble des enquêtés des directions générales territoriales reproche au premier DG, le préfet Degos, et à son entourage, un manque de considération vis-à-vis de leurs demandes. Ils dénoncent un « G12 » organisé et cadré de telle façon qu'il suggérerait l'existence d'un lien hiérarchique entre « Territoires » et Métropole, en faveur de la seconde, contre les principes de multipolarité énoncés au sein de la Charte de coopération. Ils critiquent des ordres du jour élaborés par l'administration métropolitaine seule, sans consultation ; déplorent que les documents à discuter leur sont transmis au dernier moment ; et un cadre de discussion qui correspondrait davantage à un exposé des travaux de la Métropole qu'à une réelle concertation :

> « On s'aperçoit que ce sont des 'G12' d'information et pas du tout de construction et d'échange. On est devant le fait accompli, même si pour eux, c'est pas tout à fait le cas (…) Très rapidement, moi je me rends compte que c'est que de l'information (…) À quelques 'Territoires' on commence à discuter, Plaine Commune avec la directrice notamment. **On se rend compte que y a des choses qui vont pas. Assez rapidement on commence à se dire c'est quoi cette manière** » - Entretien auprès d'un chargé de mission de la direction générale de Grand Paris Sud Est Avenir, le 26 avril 2018.
>
> ;

[1088] La directrice des finances et la directrice des ressources humaines, toutes deux en poste entre 2016 et 2018, et surtout Patrice Becu, énarque et membre du corps des administrateurs de la ville de Paris, qui a été le numéro deux de l'administration métropolitaine de 2016 à 2019.

> « Cette Charte de coopération a clairement été de la poudre aux yeux, qui n'a jamais été respectée. Elle a été plutôt bafouée par la Métropole à chaque étape depuis lors. On a des relations très compliquées. C'est des modes de faire extrêmement interrogeant du point de vue administratif aussi. Ça explique un rassemblement plus fort des 'Territoires' entre eux, face à l'autorité métropolitaine qui fait une tentative de centralisation, de prise de champ, de prise de pouvoir sur tout un tas de compétences, de domaines » - Entretien auprès d'un chargé de mission de la direction générale de Plaine Commune, le 1er mars 2018.

Les pratiques de l'administration métropolitaine correspondraient à une tentative de domestication des cadres territoriaux ; d'affirmation de la prééminence de la Métropole ; et traduiraient une absence de reconnaissance du rôle des « Territoires » dans la gestion du Grand Paris. Autre symbole de cette absence de reconnaissance, la façon dont les « Territoires » sont nommés par l'administration métropolitaine. L'administration métropolitaine, plutôt que d'appeler les « Territoires » par le nom qu'ils se sont donnés en assemblée territoriale, continuerait à les nommer par des numéros comme à l'époque de la mission de préfiguration :

> « C'est marrant car on avait un comité de pilotage à la Métropole, on travaille sur un outil de finances… **Et ils nous appellent encore 'Territoire' numéro 1, 2, 3.** Et c'est marrant car la ville de Paris connait les 'Territoires', et à la Métropole cette guerre fait qu'ils s'intéressent pas une seule seconde à ce qui se passe. Et c'est marrant parce que même Thomas Degos, ancien DG, il a proposé un point, 'vous en êtes où les Territoires'… **On était tous dans des situations compliquées de création, et pas du tout, ils regardent pas vers les 'Territoires'.** Et en effet ça se ressent, c'est assez étonnant » - Entretien auprès de l'ancien directeur général de Grand Paris Grand Est (2016-2019), le 25 octobre 2019.

Qu'en dit-on côté métropolitain ? En entretien, le directeur de cabinet de Patrick Ollier rappelle que seule la Métropole du Grand Paris a le statut d'EPCI à fiscalité propre[1089]. Au registre de délégitimation[1090] employé par les agents territoriaux - qui repose sur l'idée que la Métropole ne respecte pas ses engagements, n'est pas l'instance de coopération qu'elle prétend être - fait face un autre registre de disqualification employé par les cadres métropolitains : les « Territoires » se prétendent intercommunalité, ce qu'ils ne sont pas en droit, à la différence de la Métropole dont ils ne respectent pas le statut. Au sein de l'administration métropolitaine, on rappelle que rien n'obligeait la Métropole à travailler avec

---

[1089] Entretien au cabinet de Patrick Ollier, réalisé le 21 juillet 2020.

[1090] Jean-Gabriel Contamin définit le registre « représentatif » de délégitimation ou de disqualification à l'égard d'une partie adverse comme consistant à dire que les adversaires ne « représentent pas ce qu'ils prétendent représenter », Contamin Jean-Gabriel, « De la fécondité épistémologique d'un rapprochement historique incongru : de la pétition Guillotin et ce qu'elle enseigne sur une forme d'action publique citoyenne », *in* Laborier Pascale, Trom Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, PUF, Paris, 2003, p. 403.

les « Territoires », et que son rôle - tout du moins celui qu'elle se donne - est avant tout celui de partenaire des communes :

> « La loi n'instaure pas de liens entre Métropole et 'Territoires', à part les flux financiers. On a des liens avec les communes, **on est une intercommunalité de droit commun. On n'est pas un syndicat mixte.** Y a pas de lien entre les 'Territoires' et la Métropole en l'état de la loi, et en 2021 les 'Territoires' seront des syndicats de communes » - Entretien auprès de la directrice des Coopérations et de l'innovation de la Métropole, le 29 mai 2018.

On dénonce également un manque de reconnaissance de la part des cadres territoriaux. Notre enquêtée, présente lors des « G12 », déplore l'absence à leur occasion de plusieurs directeurs de « Territoire ». Au fil de l'année 2017, ils auraient préféré y envoyer leurs chargés de mission, pratique interprétée comme un manque de respect et une marque de défiance :

> « Les plus politiques des DG ne venaient pas. Donc au bout d'un moment le DG de la Métropole a dit 'bah moi j'ai pas besoin de ça donc je les fais plus'. Degos a arrêté les 'G12' parce que les DG ne venaient plus. J'aime beaucoup les chargés de mission mais honnêtement c'est pas bien. **Quand on est convoqué par le DG de la Métropole on n'envoie pas son chargé de mission** » - Entretien auprès de la directrice des Coopérations et de l'innovation de la Métropole, le 29 mai 2018.

Elle reproche également la politisation - en tant que transgression et détournement[1091] du cadre de coopération fixé par la Métropole - des « G12 » par certains DG. L'enquêtée illustre cela par un épisode qui aurait déclenché la fin des réunions entre directions générales, alors qu'il s'agissait de discuter de l'ordre du jour d'un bureau métropolitain[1092] :

> « Y a eu un jeu de rôle, et un jour on a percé l'abcès. On avait obtenu du Président que les 'G12' puissent préparer les bureaux métropolitains. Déjà c'était un peu compliqué car dans le bureau y a pas tous les présidents de 'Territoire'. Mais il n'empêche qu'il semblait important que cette instance qu'est le 'G12' puisse se saisir des ordres du jour du bureau. Donc on l'a fait, une fois, deux fois, trois fois. La troisième fois on a envoyé tous les documents aux DG des 'Territoires' sur un sujet de finances, on a travaillé dessus collectivement et le lendemain y a le bureau. Se sont pointés au bureau les présidents de 'Territoire' au courant de l'ordre du jour alors qu'ils n'y étaient pas invités. Donc Thomas Degos s'est fait taper sur les doigts, moi aussi en retour et tous les canaux d'information ont été fermés. C**'était malhonnête de leur part, et quand on joue avec la coopération c'est quelque chose de délicat qui nécessite de l'honnêteté et de la loyauté** (…) **Maintenant ils se voient en cachette sans la Métropole. Nous on n'a pas d'obligation de les réunir, ils se voient sans nous, tant mieux** - Entretien auprès de la directrice des Coopérations et de l'innovation de la Métropole, le 29 mai 2018.

[1091] Lagroye Jacques, « Les processus de politisation », *in* Lagroye Jacques (dir.), *La politisation*, Belin, Paris, 2003, p. 359-372.

[1092] Instance qui, comme les bureaux des « Territoires », et plus largement les bureaux intercommunaux, réunit principalement le président les vice-présidents de la Métropole du Grand Paris.

Cet épisode décrit par l'agente peut être qualifié de « coup »[1093], en ce qu'il affecte les attentes des direction et présidence métropolitaines dans leurs relations avec leurs anciens partenaires territoriaux et désormais concurrents. Après ce « coup », le « G12 » ne sera plus réuni, et les relations entre directions générales sont qualifiées de « verrouillées » par notre enquêtée.

Manque de loyauté, manque de reconnaissance, cultures professionnelles différentes : les « G12 » sont le lieu d'« interactions conflictuelles »[1094] en ce qu'elles donnent également du sens à des identités institutionnelles et professionnelles. Outre les reproches réciproques relatés en entretien, les enquêtés des directions générales des « Territoires » expliquent qu'ils communiquaient entre eux sur la tenue de ces réunions ; qu'ils se sont mis progressivement à les préparer en amont pour tenter de faire front commun face à la Métropole ; qu'ils ont partagé progressivement de mêmes constats sur *l'attitude* de l'administration métropolitaine. Ces interactions conflictuelles donnent de la consistance et du sens à l'identité institutionnelle des cadres administratifs des « Territoires » : ces derniers y revendiquent un statut, d'être une intercommunalité du Grand Paris qui n'est pas sous la tutelle métropolitaine ; portent progressivement entre eux un programme, celui d'une Métropole davantage polycentrique.

Au conflit ouvert, caractérisé par les prises de position publique de représentants des exécutifs territoriaux et métropolitain en faveur du renforcement de leur institution au détriment de leur concurrent, précède une séquence de confinement. Au sein de cet espace restreint qu'est le « G12 » murissent et s'expriment des rivalités qui vont, avec sa fermeture (au sens d'un arrêt), déborder dans l'espace public. Aux côtés des « tensions structurelles » et des « contradictions de l'édifice institutionnel »[1095] découlant du compromis et du flou issus de la loi NOTRe, les luttes institutionnelles doivent aussi à la conflictualisation des interactions entre représentants des institutions aux prises, conflictualisation fondée sur des pratiques concrètes, des postures et des revendications sources de frictions entre acteurs.

3.2 Des intérêts locaux (re)devenus inconciliables

Avant la mise en œuvre des lois MAPTAM et NOTRe, la réforme du Grand Paris a disposé d'arènes locales qui ambitionnaient de regrouper les représentants des différents

[1093] Dobry Michel, *Sociologie des crises politiques*, *op. cit.*, p. 11-12.

[1094] Tilly Charles, Tarrow Sidney, « L'interaction conflictuelle », *Politique(s) du conflit. De la grève à la révolution*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015, p. 129-158.

[1095] Gaxie Daniel, « Structures et contradictions de l'édifice institutionnel », *in* Gaxie Daniel (dir.), *Luttes d'institutions*, *op.*, *cit.*, p. 271-295.

exécutifs locaux, et de concilier les intérêts en présence. Avec la Conférence métropolitaine à partir de 2006, et surtout le syndicat Paris Métropole créé en 2009, élus locaux de la Région, des départements, des intercommunalités et des communes, se regroupaient au sein d'une arène, qui, faute d'être parvenue à dégager un projet de réforme, avait tout du moins contenu un temps la conflictualité politique locale sur la question des institutions du Grand Paris. Plus tard, durant la séquence législative postérieure à la loi MAPTAM, le conseil des élus de la mission de préfiguration était parvenu à faire émerger une quasi-unanimité autour du renforcement des « Territoires » contre la métropole intégrée.

À partir de 2017, le paysage local francilien est marqué par l'absence d'acteurs, d'organisations ou d'institutions à même de cadrer ou réguler les conflits politico-institutionnels qui le traversent. La mise en œuvre de la loi NOTRe et la reproblématisation du Grand Paris a fractionné les arènes locales : elle crée de nouvelles positions de pouvoir que ses occupants s'attèlent à défendre, et désarme Paris Métropole qui prétendait tenir le rôle d'acteur politique collectif de l'agglomération parisienne (3.2.1). Les institutions plus anciennes, départementales et régionale, sont pleinement investies dans les luttes institutionnelles locales : L'exécutif régional prend des positions fermes quant au rôle que doit tenir la Région dans la métropolisation ; les départements, eux-aussi de nouveau confrontés à l'incertitude sur leurs devenirs, travaillent à faire l'intercommunalité à la place des intercommunalités (3.2.2). Paradoxalement, la mise en œuvre de la réforme du Grand Paris, justifiée par une nécessaire rationalisation et unification du paysage politico-administratif, renforce sa fragmentation.

3.2.1 Le retrait de Paris Métropole : un syndicat désarmé dans la nouvelle mise en réforme

À l'occasion du dernier conseil syndical présidé par Patrick Devedjian, fin 2015, une proposition de modification des statuts de Paris Métropole est présentée par Eric Césari, adjoint au maire LR de Courbevoie. Elle a été préparée par plusieurs élus historiques du syndicat : Pierre Mansat, Patrick Braouezec, Jacques JP Martin, Olivier Klein, Jean-Marc Nicolle, ou encore Patrick Ollier[1096]. Elle rappelle dans son préambule la « philosophie du syndicat » : la recherche du consensus ; l'inclusion des acteurs de la zone dense autour de la capitale, soit sur un périmètre plus étendu que celui de la Métropole du Grand Paris à venir. Principal objectif du syndicat désormais : « obtenir concrètement des évolutions » de

[1096] Paris Métropole, procès-verbal du conseil syndical du 1er décembre 2015.

l'architecture institutionnelle du Grand Paris d'ici le terme de la période transitoire. Un nouveau président syndical est également élu, le maire communiste de Nanterre Patrick Jarry, qui n'avait jusqu'ici pas fait preuve d'un grand investissement au sein des affaires syndicales.

Durant la première moitié de l'année 2016, le syndicat est peu actif. Une résolution est néanmoins adoptée, en bureau au mois de juillet, afin « d'interpeller les acteurs politiques des futures échéances électorales » sur les « dispositions institutionnelles à revoir ou à envisager ». Paris Métropole s'exprime ainsi en faveur d'une nouvelle réforme dès le lendemain des présidentielles, mais ses membres s'accordent pas sur son contenu. Le syndicat évoque des « pistes à étudier » : l'alignement des « Territoires » sur le statut des EPCI à fiscalité propre ; la mise en place d'un lien organique entre « Territoires » et Métropole ; une refonte des dispositifs de péréquation nationale[1097]. Ces propositions formulées par le bureau ne sont pas votées par le conseil syndical, faute d'accord et d'investissement des cadres du syndicat, désormais mobilisés au sein des nouvelles institutions. Entre temps, Paris Métropole change de nom pour celui de « Forum Métropolitain du Grand Paris », afin d'éviter la confusion avec la Métropole du Grand Paris.

Le conseil syndical n'est plus réuni entre février et décembre 2017. Un groupe de travail « évolutions institutionnelles et législatives dans l'espace métropolitain » est cependant mis en place, afin de réaliser un bilan de la réforme territoriale et d'adopter un scénario institutionnel en conseil syndical. Son rapport paraît à l'automne[1098]. Une partie est consacrée aux « perspectives pour l'organisation territoriale métropolitaine » et regroupe des préconisations. Mais le document révèle surtout les divisions qui traversent le syndicat : certaines sont anciennes, eu égard aux orientations régionalistes, départementalistes, ou intercommunales de ses membres ; mais d'autres sont nouvelles, entre pro-« Territoires » d'un côté et pro-Métropole de l'autre. Du fait de la nouvelle problématisation du Grand Paris tournée vers la réduction du millefeuille administratif, les contributeurs prennent désormais des positions en faveur ou contre les institutions en place.
Patrick Braouezec et Jacques JP Martin aspirent ainsi à une métropole fédération d'intercommunalités via le renforcement du statut de « Territoires » qu'ils président au détriment de la Métropole. Patrick Ollier défend la nouvelle institution dont il est à la tête, et prône désormais une révision du statut des « Territoires » pour restreindre leurs missions à

[1097] Résolution du bureau de Paris Métropole, adoptée le 8 juillet 2016.

[1098] Forum Métropolitain du Grand Paris, « Bilan de la mise en œuvre de la réforme territoriale dans l'espace métropolitain du Grand Paris », octobre 2017.

l'exercice de « compétences de proximité ». D'autres acteurs intercommunaux tel le président d'Est Ensemble Gérard Cosme, sans se positionner pour ou contre une institution précise, expriment leur souhait d'alléger le millefeuille administratif francilien.

Une résolution est finalement adoptée en comité syndical, le 28 novembre 2018, dernière en date relative à la gouvernance du Grand Paris[1099]. Elle acte, en creux, le retrait du syndicat de la question institutionnelle, de nouveau incapable de dégager une position commune. Seule y figure la question de la « reconnaissance de la commune et du bloc communal comme socle du projet métropolitain », mais rien n'est dit ni sur les départements, ni sur les « Territoires » et la Métropole. La construction métropolitaine « ascendante » est certes présentée comme un mot d'ordre partagé, mais il n'est pas précisé s'il revient aux « Territoires » ou à la Métropole de faire advenir ce modèle :

> « Quand on a voulu faire une résolution c'était pas évident, **on avait le point de vue de chaque échelle territoriale** et on sortira rien au Forum si y a pas de consensus (…) On a essayé de dire plutôt regardons ce qui est le plus problématique. O**n a essayé de mettre en avant qu'on souhaitait conserver la brique principale, qui est la brique communale Quoiqu'on fasse des 'Territoires' ou de la Métropole** » - Entretien avec un chef de projet du Forum Métropolitain, réalisé le 11 juillet 2019.

Les trois agents du Forum rencontrés dans le cadre de mon enquête, un chargé de projet et deux chargés de mission, présents donc après 2017 et le changement d'appellation, font état d'une impossible position collective. Une chargée de mission était présente lors des épisodes MAPTAM et NOTRe, et exprime son sentiment que le syndicat n'a son poids d'antan sur la question institutionnelle :

> « Sur ce sujet avant on était plutôt force de proposition mais plus ça va plus on est en réaction. Ça c'est un peu essoufflé, on a testé plusieurs fois, on a essayé de retravailler mais y a aussi un essoufflement de la part des élus qui voient aussi qu'ils sont pas tous d'accord, qu'ils arrivent pas tous à être d'accord (…) Et bah là du coup ce qu'il se passe, c'est comme s'ils s'étaient rendus compte qu'ils pouvaient pas avoir un discours commun, et donc chaque échelon fait front commun. **Donc y a les départements ensemble, les 'Territoires' ensemble, la Métropole, chacun veut sauvegarder son échelon** » - Entretien avec une chargée de mission du Forum Métropolitain, réalisé le 17 septembre 2018.

Les défections sont par ailleurs nombreuses depuis 2016. Le nouvel exécutif régional, présidé par Valérie Pécresse depuis décembre 2015, est beaucoup plus distant du Forum qu'il ne

[1099] Forum Métropolitain du Grand Paris, « Résolution du Forum métropolitain du Grand Paris pour l'évolution institutionnelle de l'espace métropolitain », adoptée le 28 novembre 2017.

l'était sous Jean-Paul Huchon, et ne contribue pas au Bilan produit par le syndicat. Les départementaux font front commun, ce qui n'était pas le cas quelques années plus tôt lors de l'élaboration du Livre vert. Le conseil général des Hauts-de-Seine, pourtant dirigé par un ancien président du syndicat, fait même défection, et se retire en 2018. Enfin, avec la création des nouvelles institutions, la prétention du syndicat à constituer un acteur collectif francilien est remise à l'épreuve : l'ensemble des intercommunalités de l'agglomération parisienne était membre de Paris Métropole ; désormais quatre des onze « Territoires »[1100] n'en sont pas adhérents. À Paris Est Marne & Bois, pourtant dirigé par un ancien président du syndicat, l'adhésion au Forum Métropolitain ne rencontre pas les faveurs de l'ensemble des élus. Plusieurs maires expriment, à l'automne 2016, leur refus ou leurs réserves[1101] à ce propos : le syndicat est jugé dépassé par certains d'entre-eux ; certains ne souhaitent plus payer la maigre cotisation annuelle ; et d'autres tel le maire de Saint-Mandé Patrick Beaudoin veulent se tourner vers d'autres instances, comme l'Association des maires d'Île-de-France (AMIF), qui défendent exclusivement les intérêts mayoraux[1102].

Aux défections s'ajoute le désinvestissement des élus restants. À partir de 2017, le conseil syndicat se réunit à intervalles de moins en moins réguliers. Seulement trois fois par an en moyenne entre 2017 et 2019, contre quatre à six par le passé. Les élus sont de moins en moins nombreux en séance, et le quorum - la moitié des adhérents présents ou représentés - n'est souvent pas réuni, y compris pour des votes importants, comme l'élection du nouveau bureau à la fin de l'année 2018 qui a du être reportée à février 2019. Sortant des enjeux institutionnels, le syndicat s'oriente depuis vers des sujets potentiellement moins conflictuels, tels les transports et les mobilités. Le syndicat conserve néanmoins au sein de son organigramme un poste administratif sur les « missions institutionnelles », qui a eu pour charge l'élaboration avec les instituts d'urbanisme de la région et de Paris un nouveau « Bilan de la réforme territoriale », paru en octobre 2019[1103]. Version actualisée du précédent, il n'est cette fois accompagné d'aucune de propositions, ne relaie pas la parole des élus, et reste cantonné à une dimension d'évaluation des politiques publiques.

[1100] Boucle Nord de Seine, Paris Est Marne et Bois et Paris Terres d'Envol et Grand Paris Grand Est.

[1101] Notamment les maires de Maisons-Alfort, Saint-Mandé, Saint-Maur-des-Fossés et Vincennes.

[1102] Paris Est Marne et Bois, procès verbal du conseil de territoire du 26 septembre 2016.

[1103] Forum Métropolitain du Grand Paris, « Bilan de la mise en œuvre de la réforme territoriale dans l'espace métropolitain du Grand Paris. Eléments complémentaires & actualisés », octobre 2019.

3.2.2 Prendre la place de la Métropole ou conserver son rang. La Région et les départements mobilisés dans la (re)mise en réforme

L'exécutif régional mobilisé pour la suppression de la Métropole

La position de la région sous Valérie Pécresse est davantage affirmée publiquement et conflictuelle dans le discours que sous son prédécesseur qui privilégiait, face aux autres élus de son camp politique, une forme de négociation. La Métropole a beau être présidée par un élu de droite, la première vice-présidence octroyée à la Maire socialiste de Paris réactive une opposition Paris *versus* Région sur les enjeux métropolitains, qui revêt cette fois, contrairement aux désaccords entre Bertrand Delanoë et Jean-Paul Huchon, une dimension partisane. Fondatrice de son propre mouvement politique (« Soyons Libres ») à l'automne 2017, certes lié au parti Les Républicains à l'échelle locale comme nationale[1104], Valérie Pécresse dispose par ailleurs d'une certaine autonomie à l'égard de sa famille politique. Dans ses déclarations publiques, la présidente de la Région s'exprime ainsi en faveur de la suppression de la Métropole, qu'elle qualifie d'inutile et trop coûteuse et ce dès son élection[1105].

Figure n°45 : Un exemple de réponse de la Métropole aux attaques de Valérie Pécresse[1106]

[1104] Les députés et sénateurs du parti politique sont membres du groupe Les Républicains au sein de leur chambre parlementaire respective.

[1105] « Pécresse : «La droite devra s'engager à supprimer la Métropole du grand Paris» », *Le Figaro*, 21 janvier 2016.

[1106] Source : compte *Facebook* de la Métropole du Grand Paris, le 1er avril 2019.

Fin 2017, Valérie Pécresse apporte par ailleurs son soutien aux départements de petite couronne, jugeant leur suppression « totalement rétrograde »[1107]. Ce soutien est cohérent avec le constat d'Emmanuel Négrier et Vincent Simoulin d'une forme de dépendance de l'échelon régional vis-à-vis des échelons départementaux ; pour les auteurs la Région « est aussi un ensemble de département. C'est par l'accord entre élites et institutions départementales que la légitimité régionale se construit »[1108].

Son appui aux départements la contraint à ne pas prendre, initialement, de position publique quant au sort des « Territoires », avec lesquels ils sont aussi mis en balance. Cependant la présidente de la Région est une proche de Jean-Didier Berger, maire de Clamart, président de Vallée Sud Grand Paris, et surtout premier président de « l'Alliance des Territoires », officialisée fin 2018. Jean-Didier Berger est délégué général de « Soyons Libres », et, après Valérie Pécresse, l'une des principales figures du parti. Elle rencontre par ailleurs certains présidents de « Territoires » en septembre 2017 ; à son issue ces derniers clament leur satisfaction au *Journal du Grand Paris*[1109]. Par la suite, la présidente de la Région se déclare plutôt en faveur de la préservation des « Territoires », position qu'elle exprime publiquement fin 2020 devant la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat, bien que ce soutien ne soit pas particulièrement appuyé :

> « La Métropole a du mal. Je propose une Métropole-régionale avec deux collèges, l'assemblée élue qui serait le collège des citoyens, et puis un collège qui serait l'assemblée des maires et qui aurait un vrai pouvoir de décision, comme le Sénat dans la République (…) Donc il faut que la Métropole-régionale soit élue au suffrage universel direct, il faut un scrutin proportionnel pour représenter tous les citoyens et un conseil des maires qui puissent faire entendre leurs voix. **Et si on fait cela, une simplification par la fusion, un conseil élu, un conseil des maires, on peut garder les 'Territoires' comme échelon de proximité** » - Intervention de Valérie Pécresse devant la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, le 26 novembre 2020.

Une alliance entre « Territoires » et Région n'est pas publiquement affirme par la présidente de cette dernière, qui défend d'abord les intérêts de sa strate. Valérie Pécresse bénéficie par ailleurs de soutiens de poids, avec une partie de la représentation patronale : la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) Paris-Île-de-France défend en effet une Métropole « sur le périmètre de la Région » contre toute « strate supplémentaire » qui « risque de pénaliser

---

[1107] « Valérie Pécresse : «La Métropole du Grand Paris ne sert à rien !» », *Le Parisien*, 27 septembre 2017.

[1108] Négrier Emmanuel, Simoulin Vincent, « Fusionner les régions, inventer l'Occitanie », *in* Négrier Emmanuel, Simoulin Vincent (dir.), *La fusion es régions. Le laboratoire d'Occitanie*, PUG, Grenoble, 2021, p. 9-30.

[1109] « Evolution institutionnelle : Valérie Pécresse et les présidents d'EPT accordent leurs violons », *Le Journal du Grand Paris*, 2 octobre 2017.

l'efficacité et la cohérence de l'action publique »[1110]. Contrairement au Medef Paris-Île-de-France, favorable à la suppression des départements de petite couronne au profit de la Métropole, le périmètre métropolitain n'est pas jugé pertinent par les élus de la Chambre francilienne, qui l'accusent de « fractionner » le développement économique régional. Notons que ce positionnement de la CCI francilienne est différent de celui, par exemple, de la CCI de Marseille-Provence[1111], pro-métropolitaine. Contrairement à la Métropole Marseille-Provence, celle du Grand Paris n'est pas circonscrite à un seul département et occupe une partie conséquente du territoire régional. La position de la CCI d'Île-de-France semble devoir pour beaucoup à une organisation, bien davantage que celle de l'antenne régionale du Medef, foncièrement départementaliste et régionaliste, qui donne la part belle aux intérêts économiques de la grande couronne : ses vice-présidences sont octroyées aux représentants patronaux de chacun des départements franciliens ; la Métropole du Grand Paris, censée agir dans le domaine du développement économique, est rejetée par les représentants du patronat de grande couronne, qui craignent une forme de marginalisation.

La position de la présidente de la Région impacte l'activité de ses services techniques et administratifs dans le suivi des nouvelles compétences métropolitaines. Ses agents suivent l'avancée des réalisations de la Métropole pour y défendre les attentes de leur institution, mais ne contribuent pas à l'élaboration de ses documents planificateurs au titre de personnalité publique associée :

> « Dans le cas du Schéma de cohérence territoriale, **on ne fait pas de lettre pour des raisons institutionnelles** (*des lettres d'information régionales, transmises aux collectivités en complément de ses avis sur les documents d'urbanisme*) mais on participe aux ateliers. On a eu six ateliers au moins de juin (*2018*) pour s'assurer au niveau technique de faire passer des priorités à prendre en compte » - Entretien avec un chargé de mission urbanisme et planification de la Région Île-de-France, le 5 septembre 2018.

Cependant, l'opposition publique de l'exécutif régional à la préservation de la Métropole du Grand Paris n'empêche pas des collaborations inter-institutionnelles indirectes. L'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU), l'agence d'urbanisme rattachée au conseil régional et présidée par Valérie Pécresse[1112], travaille régulièrement avec la Métropole

---

[1110] Communiqué de la CCI Paris - Île-de-France, « La CCI Paris Ile-de-France appelle à construire une métropole forte, qui réponde concrètement aux besoins des entreprises », 15 octobre 2014.

[1111] Parnet Christophe, « Entrepreneurs de métropole. La mobilisation des représentants patronaux pour la métropole marseillaise (2004-2017) », *Gouvernement et action publique*, vol. 9, 2020/1, p. 87-114.

[1112] Dont le statut est depuis 2019 celui d'association loi de 1901. Son nom a par ailleurs changé le 11 juin 2019 pour « Institut Paris Région ».

du Grand Paris. L'IAU a ainsi œuvré à la réalisation des diagnostics techniques des schémas de planification métropolitaine. Cette activité est dans la continuité de l'appui apporté par l'IAU, via son expertise, à la construction métropolitaine depuis le syndicat Paris Métropole, et n'a pas été remise en cause après 2016 :

> « Très clairement sur la Métropole du Grand Paris, la question s'est à la fois posée et pas posée. Nous on s'est demandé comment on allait être un partenaire de la Métropoles, ce qui nous semblait absolument nécessaire parce que sinon, ce serait revenu à abandonner une partie du territoire régional en termes de capacité d'analyse et de propositions (…) **On nous a donné l'autorisation de travailler sur la Métropole, les choses se sont posées comme ça, on n'y serait pas allé si on nous l'avait pas donné**e (…) Mais je pense que c'était relativement naturel. Car **il est hors de question que l'IAU soit hors du jeu sur cette zone centrale de la Région parisienne** » - Entretien auprès d'une directrice de pôle de l'IAU, le 14 mars 2019.

L'IAU est en effet en concurrence avec l'Atelier Parisien d'Urbanisme, bras armé de la Mairie de Paris[1113], dans l'offre d'une expertise destinée aux collectivités locales pour la conduite de leurs politiques d'aménagement et de développement. L'IAU est ainsi obligée, pour conserver sa position au sein de la petite couronne, à contribuer à l'élaboration des documents planificateurs de la Métropole. Paradoxalement l'IAU contribue au développement de la Métropole, alors que son autorité de tutelle est favorable à la suppression de cette dernière. Les luttes institutionnelles ne sont ainsi pas sans contradiction, du fait des enjeux et intérêts propres aux différentes composantes d'une même institution.

Les départements face au Grand Paris : faire l'intercommunalité à la place des intercommunalités

Les alliances transpartisanes d'exécutifs départementaux sont récurrentes[1114] et se rejouent de manière cyclique en réponse au répertoire critique formulé à intervalles réguliers par les pouvoirs publics à leurs égards[1115]. Restreintes à l'échelle de l'agglomération parisienne, des mobilisations communes entre élus départementaux communistes, socialistes et de droite ont déjà été observées, tel le front uni qui s'était mis en place au début des années 1960 lors de la réforme du département de la Seine. À l'époque, les élus des différents bords politiques s'opposaient à son démembrement, et craignaient une désolidarisation de Paris vis-

[1113] Le conseil de Paris est le fondateur de l'APUR, qui a un statut associatif.

[1114] Thomas Procureur note que depuis les lois de décentralisation, la cause départementale « transcende les clivages partisans, ce qui permet au *lobby* départementaliste de préserver la place du conseil général dans l'architecture du territoire français », Procureur Thomas, *Le département, institution caméléon ? Les formes paradoxales d'une légitimation*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université Rennes 1 le 18 décembre 2013.

[1115] Grégory Marie-Ange, *La cause départementaliste. Genèses et réinventions d'une controverse politique française*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'IEP d'Aix-en-Provence en 2014.

à-vis de sa banlieue[1116]. Cette fois, il s'agit de défendre les institutions issues de la loi du 10 juillet 1964, mais la question de la solidarité est toujours au cœur du registre mobilisé par les élus départementaux.

Pour supplanter des nouvelles intercommunalités qui peinent à mettre en œuvre des dispositifs de péréquation conséquents, les exécutifs départementaux de petite et grande couronne s'accordent pour créer un Fonds de solidarité interdépartemental au 1er janvier 2019. D'un volume de 150,3 millions d'euros pour l'année 2019, il est financé à près de 60% par les seuls départements des Hauts-de-Seine et des Yvelines[1117] :

> « **Avec cet outil on était plus redistributeurs que la Métropole, sur des projets déjà en phase opérationnelle, et ça ne coûtait pas un rond à l'État**. C'est là qu'on a senti qu'on commençait à gagner, et la dualité n'était plus dès lors la mort des départements *versus* la Métropole et les 'Territoires', mais la survie de la Métropole *versus les* Territoires » - Entretien au cabinet de Christian Favier, le 26 novembre 2019.

Face à la mise à l'agenda de leur suppression, en plus de ce fonds interdépartemental, les sept départements franciliens annoncent le doublement de leur contribution au Fonds de Solidarité pour les Départements de la Région Île-de- France (FSDRIF), créé en 2014. Ces investissements visent à montrer que les départements sont capables de remplir, à leur place, les missions assignées aux nouvelles instances du Grand Paris :

> « On a eu de la chance d'avoir les erreurs monstrueuses dans la communication d'Ollier. Ollier il se tue, son Fonds d'investissement Métropolitain, ça n'est pas même pas la part que le département fera pour le téléphérique urbain, ça paye même pas un collège (…) **On a essayé de faire la démonstration que les grands projets soutenus par les départements étaient plus encore d'intérêt métropolitain que ceux de la Métropole.** 120 millions pour le Tramway, le téléphérique urbain ; la cité de la gastronomie Paris Rungis ; la ligne 14 du métro prolongé. Tout ça c'est d'intérêt métropolitain et on y contribue plus » - Entretien au cabinet de Christian Favier, le 26 novembre 2019.

La mise en place d'un nouveau fonds de péréquation s'intègre au travail de « légitimation fonctionnelle » de l'institution départementale[1118] : il s'agit de mettre en avant la légitimité du département à agir dans le prolongement de ses compétences actuelles ; qu'ils sont à même de prendre des initiatives, face à des échelons concurrents qui peinent à organiser la solidarité et

---

[1116] Bellanger Emmanuel, « Le « communisme municipal » ou le réformisme officieux en banlieue rouge », *in* Bellanger, Emmanuel, Mischi, Julian (dir.), *Les territoires du communisme. Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Armand Colin, Paris, 2013, p. 27-52.

[1117] Dossier de presse de l'opération « Mon département est solidaire », 2 octobre 2018.

[1118] Procureur Thomas, *Le département, institution caméléon*, *op. cit.*

l'investissement à l'échelle métropolitaine. Loin de se limiter à la seule question de la péréquation, les départements veulent montrer qu'ils remplissent les missions assignées à l'intercommunalité davantage que les intercommunalités ; qu'ils sont à même de déployer une action au sein des différents secteurs de l'action publique locale, indépendamment des rôles que tente d'établir la législation :

> « Dans les faits quand il y a une loi ça remet pas en cause l'ensemble des actes précédents. **Il y a un certain nombre de codes qui font que tout cela n'est pas super clair sur les rôles de chacun.** Sur l'aspect aménagement la loi NOTRe n'a pas d'impact direct, on n'est pas plus menacés que d'autres. Les seuls collègues qui ont dû retravailler la copie, c'était le développement économique (…) Mais il y avait une volonté de ne pas couper les liens avec le terrain et de garder une vision stratégique sur l'économie sociale et solidaire, sur l'agriculture urbaine » - Entretien auprès de l'ancien directeur de l'aménagement et du développement territorial du Val-de-Marne (2016-2019), le 30 septembre 2019.

Quand le département perd en compétences, l'administration s'organise pour tenter de continuer à les exercer d'une autre façon, notamment dans le soutien et l'aide aux communes. Au conseil général des Hauts-de-Seine, les coopérations territoriales infra-départementales sont d'ailleurs considérées exclusivement sous le prisme des relations avec les communes. Une agente départementale aux coopérations dans ce département décrit des politiques qui visent à renforcer le « couple communes-départements » et supplanter les « Territoires » et la Métropole en la matière :

> « On a un volet planification stratégique, pas urbanisme car on a perdu la compétence et du coup on se réoriente et on essaie de mettre en place plein de dispositifs pour les communes, qui sont les partenaires privilégiés, et surtout pas les 'Territoires' (…) Les communes sont quand même très preneuses de tout ça, car c'est les 'Territoires' qui sont censés le faire, ce qu'ils font très peu dans les Hauts-de-Seine. Y en a qui existent à peine. Très clairement la position des Hauts-de-Seine par rapport aux 'Territoires', c'est on leur parle pas. **Et la Métropole c'est la même chose. On travaille avec les communes qui sont nos partenaires historiques et on est pour le couple communes-départements. Les 'Territoires' ça nous regarde pas, la Métropole on n'en veut plus** » - Entretien avec une cheffe de projet du département des Hauts-de-Seine, le 21 octobre 2019.

L'achèvement de la carte intercommunale n'induit aucun renoncement du département à collaborer avec les communes, et renouvelle au contraire le travail de légitimation qu'il mène auprès d'elles :

> « Y a des jeux de concurrence clairement, **c'est le département qui vient en gros montrer aux communes qu'il est encore là et qu'il est capable de les aider sur plein de choses que les 'Territoires' sont censés faire mais qu'ils font pas**. Ils ont les compétences juridiquement par la loi mais les ont pas mises en œuvre, et ont

pas remis en œuvre tout ce que pouvait faire le département » - Entretien avec une cheffe de projet du département des Hauts-de-Seine, le 21 octobre 2019.

Les luttes institutionnelles qui opposent départements et intercommunalités du Grand Paris sont caractéristiques du « jeu permanent entre l'institué et le naissant ou le 'remotivé' »[1119]. Présentée comme archaïque et dépassée face aux échelons régional et intercommunal[1120], l'institution départementale, loin de se recentrer sur l'exercice de missions qui lui sont formellement reconnues par l'ensemble de ses interlocuteurs, travailler à déployer une action transversale et à se substituer à ses concurrents.

3.3 L'intégration des élites administratives et politiques des « Territoires » au sein d'une « Alliance » porteuse d'un nouveau projet institutionnel

La reproblématisation du Grand Paris produit de la fragmentation, mais de nouvelles formes d'unions s'observent par ailleurs. Parmi elles, l'« Alliance des Territoires » dont le socle est édifié, non pas tant par l'action de ses acteurs politiques, que par celle de ses cadres administratifs. Elle fait office de groupe d'intérêt[1121] à la fois territorialisé[1122], mais également mobilisé auprès des acteurs étatiques et de la représentation nationale. Elle porte un programme politico-institutionnel : celui de la métropole polycentrique que « l'Alliance » veut par ailleurs incarner en pratiques (3.3.1). Son développement est rendu possible par une pacification des rapports entre « Territoires » ; il s'opère au prix de la mise à l'écart de certains enjeux politiques de son champ de réflexion, en particulier celui de la réduction des inégalités entre banlieues (3.3.2). La constitution d'un destin commun aux « Territoires » est alimentée par un enjeu structurant, celui des finances locales et des ressources budgétaires, qu'il s'agit de préserver face à l'institution concurrente[1123]. La coalition se structure autour de rendez-vous annuels, liés à l'incertitude des ressources des « Territoires » : à partir de 2018,

---

[1119] Gaïti Brigitte, « Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions » *in* Cohen Antonin *et al*. (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (XVIIIe-XXe siècle)*, PUF, Paris, 2006, p. 41.

[1120] Estèbe Philippe, « Le département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique », *Informations sociales*, 2005/1 (n° 121), p. 66-75 ; Grégory Marie-Ange, « Le département : une 'vieille institution' qui a résisté au temps et aux critiques, *Métropolitiques*, 21 janvier 2013, url : https://www.metropolitiques.eu/Le-departement-une-vieille.html, consulté le 28 septembre 2021.

[1121] Sa fonction étant de « faire pression sur les détenteurs des positions de pouvoir bureaucratico-politique en accédant à la position d'acteur pertinent reconnu », Grossman Emiliano, Saurugger Sabine, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Armand Colin, Paris, 2012, p. 12.

[1122] Son environnement institutionnel local concentre l'essentiel de son action, Cadiou Stéphane, « La politique territoriale des groupes d'intérêt », *in* Cadiou Stéphane, (dir.), *Gouverner sous pression? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, LGDJ, Paris, 2016, p. 9-40.

[1123] Comme l'énonce Alexandre Siné, les finances publiques contribuent à la « cristallisation politique des conflits sociaux », Siné Alexandre, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Economica, Paris, 2006.

l'examen du projet de loi de Finances au Parlement mobilise chaque année les exécutifs territoriaux qui cherchent à obtenir de nouveaux délais et des prolongations dans l'affectation de certaines ressources (3.3.3). Enfin, l'alliance politique entre exécutifs territoriaux traduit également une forme d'autonomisation des nouveaux *leaders* politiques des « Territoires », autorisée par les autres maires (3.3.4).

3.3.1 Une « Alliance » impulsée par les directions des administrations territoriales

La fin des « G12 » organisés par la Métropole ne met pas un terme aux rencontres entre directions générales des « Territoires », bien au contraire. Après l'été 2017, ces dernières vont se rencontrer à intervalles réguliers, environ tous les mois, désormais sans l'administration métropolitaine. Un cadre d'échange routinisé et régulier est mis en place : les directeurs généraux, tout comme leurs chargés de mission entre eux, disposent de boucles mails, de boucles *Whatsapp*, soit différents supports de communication informelle qui jouent un rôle essentiel dans les échanges d'information et dans leur coordination[1124]. Les présidents de « Territoire » suivent le pas de leurs cadres administratifs pour se rencontrer à leur tour sans la présidence de la Métropole du Grand Paris :

> « On fait très rapidement la proposition d'un 'G12 des 'Territoires' en parallèle du 'G12' institutionnel, et en même temps une réunion des présidents en amont du conseil métropolitain » - Entretien auprès d'un chargé de mission de la direction de Paris Sud Est Avenir, le 27 avril 2018
>
> ;
>
> « Les présidents ont souhaité avoir des constructions collectives : **le fait qu'on avait ça au niveau des DG l'a favorisé, car sur le terrain technique tout était prêt** » Entretien auprès du directeur général de Grand Orly Seine Bièvre, Orly, le 27 février 2019.

Au « G12 » organisé par la Métropole se substitue ce qu'ils appellent un « G12 des Territoires ». Les DG et leurs chargés de mission sont à la manœuvre : ils échangent sur les relations inter-territoriales, l'actualité de la nouvelle mise en réforme, le calendrier du conseil métropolitain, et les enjeux internes aux « Territoires ». Le « G12 des Présidents de Territoire » formalisé par la suite est davantage centré sur le suivi des affaires métropolitaines :

> « L'organisation c'est 'G12' des DG puis 'G12 des Présidents' qui est plutôt une réunion déjeunatoire avant que n'ait lieu le conseil de métropole. Donc voilà un

[1124] Bergeron Henri *et al.*, *Covid-19 : une crise organisationnelle*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020, p. 110.

peu, jusqu'à aujourd'hui comment ça se passe » - Entretien auprès d'un chargé de mission de la direction de Paris Sud Est Avenir, le 27 avril 2018.

Les réunions entre directions générales permettent par ailleurs d'échanger autour de « bonnes pratiques » dans la conduite des relations avec les communes. Elles sont décrites par les agents des « Territoires » les moins intégrés comme une aide dans la structuration de leur institution :

> « On aborde plein de sujets. On a une sorte de plateforme partagée où l'on met ensemble plein de ressources. Et c'est vrai que les échanges de bonnes pratiques, notamment avec les 'Territoires' qui sont extrêmement structurés… **Ils nous aident pas mal sur certains sujets, et avec les 'Territoires' plus récents, on se serre un peu les coudes et on se fait passer pas mal de documents** » - Entretien auprès d'une chargée de mission de la direction générale de Paris Est Marne et Bois, le 1er février 2018
>
> ;
>
> « On se dit aussi où est-ce qu'on en est, comment on peut chacun s'inspirer des réussites des autres. Nous on est un peu au même stade que Grand Paris Sud Est Avenir. Un autre comme La Défense est plus débutant » - Entretien auprès du directeur général de Vallée Sud Grand Paris, le 25 octobre 2021.

De tels partages d'informations et de ressources, comme dans le cas de la défense de la cause départementaliste[1125], participent à la « construction des intérêts » des « Territoires ». Ce nouveau cadre permet non seulement de construire des positions communes face à la Métropole et auprès des autres acteurs de la réforme, mais aussi de partager des pratiques et savoir-faire qui permettent des convergences et ramènent de la certitude dans la gestion des nouvelles administrations. Une administration structurée et robuste telle celle de Plaine Commune est régulièrement décrite comme un modèle par les autres directeurs généraux, dont ils s'inspirent au moins en partie. De tels échanges entre directions administratives doivent aux proximités professionnelle, sociale et scolaire des cadres territoriaux.

Face à une administration métropolitaine dirigée par un préfet, les DG territoriaux et leurs chargés de mission - lorsqu'ils en ont - aux coopérations intercommunales, partagent souvent un même statut - celui d'administrateur territorial - et un lieu de formation commun. Les DG et leurs chargés de mission correspondent à deux générations de cadres

[1125] Grégory Marie-Ange, « La professionnalisation de la défense des intérêts départementaux », *in* Cadiou, Stéphane (dir.), *Gouverner sous pression? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, LGDJ, Paris, 2016, p. 196-197.

territoriaux[1126]. Les membres de la jeune génération ont tous un ancrage scolaire de leur compétence professionnelle, davantage qu'un savoir-d'usage au vu de leur jeune âge[1127], autour de la trentaine. Leur activité au sein du « Territoire » correspond souvent à leur premier emploi à la sortie de l'Institut national des études territoriales (INET), école au sein de laquelle certains se côtoyaient déjà par le passé. Ils ne restent pas longtemps en poste, 2-3 ans, avant de connaitre une mobilité hiérarchique au sein d'une autre collectivité[1128].

Ils sont encadrés par une génération de directeurs généraux plus ancienne, également issue du corps des administrateurs territoriaux. Entre DG, une distinction s'opère entre ceux socialisés de longue date à la réforme du Grand Paris et ceux plus récemment arrivés, tel le directeur général de Paris Ouest La Défense, recruté à l'été 2016 en provenance de la Chambre de commerce et d'industrie de Normandie. Il est par ailleurs le seul du groupe à ne pas faire mention en entretien de son travail auprès de ses homologues, avec un discours centré sur le « coût » financier de l'intercommunalité pour les communes de La Défense, décentré par rapport aux enjeux institutionnels[1129].

Encadré n° 25 : Des directions très masculines

Les administrateurs territoriaux à la tête des « Territoires » sont quasi-exclusivement des hommes : entre 2016 et 2020, on ne compte qu'une seule femme[1130], la DG de Plaine Commune. Les postes de chargés de mission sont plus féminisés, lorsqu'il y en a. La féminisation - toute relative - des chargés de mission est raccord avec la parité des promotions de l'INET sur ces dix dernières années[1131], tandis que la quasi-exclusivité masculine à la tête des « Territoires » illustre la sous-représentation des femmes dans les directions générales intercommunales à l'échelle nationale[1132]. Fait notable, c'est le « Territoire » le plus établi qui est dirigé par une femme, qui a obtenu ce poste en 2014 à la suite de promotions internes successives. Elle était précédemment directrice des finances (2006-2011) puis directrice

[1126] À l'exception du DG de Grand Paris Grand Est, plus jeune, et du chargé de mission aux relations institutionnelles de Grand Paris Sud Est Avenir, davantage en fin de carrière et précédemment directeur général de la commune de Bonneuil-sur-Marne.

[1127] Biland Émilie, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, 2011/4 (n° 96), p. 17-37.

[1128] Comme c'est régulièrement le cas des administrateurs issus de l'INET après quelques années au sein d'une première collectivité, Biland Émilie, « Fonction publique territoriale : de la mobilité interne à la mobilité spatiale ? », *Travail et emploi*, 2011/3 (n° 127), p. 53-66.

[1129] Entretien à la direction générale de Paris Ouest La Défense, le 24 août 2018.

[1130] À la suite des élections municipales et territoriales de 2020 et d'alternances entrainant des changements au niveau des directions générales, l'EPT Est ensemble sera dirigé par une femme, tandis que la directrice de Plaine Commune, jusqu'à cette date, sera remplacée par un homme.

[1131] Magnier Jacqueline, Marchal Clémentine, « Homogénéité et diversité des élèves administrateurs territoriaux », *Revue française d'administration publique*, 2015/1 (n° 153), p. 125-139.

[1132] Sam-Giao Muriel, « L'accès des femmes aux emplois de direction générale dans les grandes collectivités locales : état des lieux et points de résistance », *Revue française d'administration publique*, 2015/1 (n°153), p. 69-73 ; Biland Émilie, *La fonction publique territoriale*, La Découverte, Paris, 2019, p. 42.

générale adjointe de Plaine Commune (2011-2014). Elle est d'ailleurs une des premières dirigeante de grande intercommunalité, alors qu'aucune femme ne dirigeait d'EPCI de plus de 200 000 habitants avant 2012[1133]. Elle quitte son poste en 2020 suite à l'alternance politique à la tête de Plaine Commune.

Les DG partagent de mêmes enjeux professionnels quant à la question du devenir de leur institution : ils sont intéressés non seulement au destin politique - au sens partisan - de la collectivité pour conserver leur poste, mais aussi à son destin dans la réforme du Grand Paris.

Au sens partisan car les directeurs généraux sont marqués politiquement : par exemple le directeur du « Territoire » communiste du Grand Orly Antoine Valbon a une longue expérience en collectivités gérées par le PCF, au même titre par exemple que celui de Vallée Sud Grand Paris au sein de collectivités ancrées à droite. Fabien Tastet, directeur de Grand Paris Sud Est Avenir présidé par le maire socialiste de Créteil Laurent Cathala, a été le directeur général adjoint de cette même commune entre 2003 et 2008, puis a dirigé l'administration de l'Essonne lorsqu'elle était dominée par le PS. Il rejoint son ancien maire une fois la droite devenue majoritaire au sein de son département. Autre marqueur de la politisation fonctionnelle[1134] des directeurs généraux : deux « Territoires » connaissent une alternance en 2020, Plaine Commune qui passe d'une majorité communiste à une majorité socialiste, Est Ensemble d'une majorité socialiste à une majorité communiste ; les directions générales des deux établissements seront renouvelées à cette occasion.

Le devenir institutionnel des « Territoires » intéresse fortement leurs DG : la constitution de ces grands périmètres de coopération a offert non seulement des nouveaux trophées politiques, mais également de nouvelles positions administratives importantes. Elles sont fragiles en raison du schéma de la loi NOTRe : des « Territoires » dépouillés de leurs ressources et réduits à un statut syndical signifieraient pour leurs dirigeants administratifs une forme de déclassement professionnel et une sujétion aux administrations métropolitaine et communales.

Leurs chargés de mission sont quant à eux à la fois proches de la sphère décisionnelle, car directement rattachés aux DG qu'ils suppléent, et occupent une position stratégique et transversale au sein de l'appareil administratif territorial. Ils sont exclusivement dédiés à la conduite, sous la tutelle de leur DG, des relations inter-institutionnelles, et sont donc directement investis dans le suivi de la mise en réforme du Grand Paris. Ce type de position

---

[1133] Guéranger David, *Diriger l'intercommunalité. Enquête sur des atypiques et leurs communautés*, Berger Levrault, Boulogne-Billancourt, 2016, p. 29.

[1134] C'est-à-dire la proximité politique entre le directeur général et le chef de l'exécutif territorial, Dion Stéphane, *La Politisation des mairies*, Economica, Paris, 1986.

est caractéristique de ce que Marie-Pierre Lefeuvre appelle les « coordinateurs d'actions métropolitaines »[1135] : ils tirent profit de l'inachèvement de la construction institutionnelle pour développer des marges de manœuvre, qui s'illustrent dans leur contribution dans la conduite des relations inter-institutionnelles et leur participation à l'enjeu très politique du devenir des « Territoires ».

L'alliance administrative œuvre discrètement à partir de 2017, sous la houlette des DG. Une fois l'alliance formalisée au niveau politique en 2018, entre les présidents, des réunions des directeurs de service et de pôle des différents « Territoires » complètent la coopération. Ces groupes thématiques se fondent sur des secteurs d'action publique locale spécifiques, comme par exemple les « G12 habitat des Territoires » relatif aux compétences habitat et hébergement :

> « On a une dizaine de groupes thématiques, dont un sur l'habitat que je copilote avec la responsable de l'habitat de Grand Paris Seine Ouest. Et nous par rapport à la Métropole, on a mis en place la première séance de travail mi-février, on en a tenu une deuxième, on en a deux autres de calées. On a une force de production, de réactivité beaucoup plus forte que la Métropole » - Entretien avec la directrice de l'Habitat d'Est Ensemble, le 22 mars 2019.

Il s'agit, via l'organisation de cette coopération inter-institutionnelle, de faire la métropole polycentrique en pratiques ; d'instaurer un cadre de coopération souple qui a vocation à se substituer à la Métropole du Grand Paris au sein du scénario institutionnel porté par « l'Alliance des Territoires ».

Il m'est difficile de savoir précisément qui des élites administratives ou des présidents des « Territoire » est à l'initiative de cette union. Les directeurs généraux mettent certes l'accent sur leur rôle, mais prennent soin de préciser que leur action ne sort pas de la feuille de route, plus ou moins précisément établie, fixée par leur président :

> CL : « Ce sont les présidents de 'Territoire' qui vous ont suivis ?
>
> Enquêté : **C'est pas qu'ils ont suivi c'est qu'ils ont souhaité avoir des constructions collectives. Après le fait qu'on avait nous au niveau DG cette démarche l'a favorisé car le terrain technique était prêt.** C'est pas parce qu'on l'a fait que les présidents l'ont fait. S'ils construisent 'l'Alliance' c'est qu'ils en estiment la nécessité et le fait qu'on se voit régulièrement fait qu'ils peuvent s'appuyer sur nous » - Entretien auprès du directeur général de Grand Orly Seine Bièvre, le 27 février 2019.

[1135] Lefeuvre Marie-Pierre, « Quand les managers publics locaux inventent la métropole procédurale », *Espaces et sociétés*, 2012/1 (n° 148-149), p. 177-194.

Toujours est-il que la formalisation de « l'Alliance » entre présidents de « Territoire » s'appuie sur les échanges réguliers mis en place par les directions territoriales. C'est une dimension renouvelée de la politisation de l'administration locale que semble dessiner l'activité des directeurs généraux des « Territoires » ; activité en grande partie consacrée à la conduite des relations inter-institutionnelles dans le contexte de l'incessante mise en réforme du paysage politique local.

L'introduction de la notion de « politisation fonctionnelle » permettait, écrit Gilles Pinson, d'introduire la question du « rapport entre élus et fonctionnaires autour des politiques publiques ». La politisation de l'administration reste cependant le plus souvent appréhendée à travers la « manière dont les élus entendent mobiliser l'administration dans le cadre de la mise en œuvre d'un programme ou d'un projet politique »[1136]. La mobilisation apparait ici comme réciproque. Tous les directeurs généraux et les chargés de mission que j'ai rencontrés décrivent le cadre d'échanges qu'ils ont instauré entre eux comme d'un appui pour celui des présidents de « Territoire ». L'autonomie des agents des directions générales n'est bien sûr pas totale : les orientations dégagées en « G12 » administratif des « Territoires » doivent être - me disent-ils - discutées et validées ensuite lors des réunions entre présidents ; mais les directeurs généraux n'en jouent pas moins un rôle décisif dans l'institution de la coopération à l'origine de « l'Alliance ».

Leur activité est politique en ce que, plus que de politiques politiques, il est ici question de porter un projet institutionnel et de le mettre en pratiques. Véritables « militants institutionnels »[1137], les directeurs généraux des « Territoires » dessinent ce projet à travers le cadre de coopération qu'ils participent activement à instaurer : celui d'une Métropole polycentrique, fondée sur des échanges horizontaux entre directions et exécutifs des grandes intercommunalités de banlieue sans strate de commandement supérieure. C'est, en somme, contre la Métropole intégrée, le schéma institutionnel d'une fédération d'intercommunalités réunies au sein d'une structure de coopération souple que travaillent à mettre en œuvre les directions des « Territoires » et leurs présidents. « L'Alliance » correspond ainsi non seulement à un groupe d'intérêt mais se donne également à voir comme une organisation métropolitaine concurrente de la Métropole.

[1136] Pinson Gilles, « Politiser et dépolitiser la métropole : dimensions et modes de politisation de l'intercommunalité bordelaise », *Métropoles* [En ligne], 25 | 2019, mis en ligne le 07 janvier 2020. url : http://journals.openedition.org/metropoles/7118, consulté le 17 août 2021.

[1137] En miroir de militants qui investissent des positions institutionnelles, ce sont ici des cadres administratifs qui se « découvrent militants » en faveur du renforcement de leur institution dans la nouvelle réforme et ses rapports avec la Métropole, Robert Cécile, Barthe Yannick (coord.), « Militantismes institutionnels », *Politix*, 2005/2 (n° 70).

3.3.2 Bien aborder les « sujets qui fâchent » : la déconflictualisation des rapports entre « Territoires »

L'union porte un programme - la transformation des « Territoires » en intercommunalités de plein exercice - qui marginalise les enjeux autres qu'institutionnels et budgétaires, comme celui de la réduction des inégalités. Certains directeurs généraux revendiquent certes d'aborder « les sujets qui fâchent » ; il ne s'agit pas pour autant de pointer les responsabilités politiques à l' œuvre dans la construction et la pérennisation des inégalités socio-spatiales :

> « On essaie d'aborder les sujets qui fâchent. Le président de Grand Paris Seine Ouest dit 'je suis d'accord pour la péréquation, mais il faut que j'aie de la visibilité. Et j'ai besoin d'être sûr que ça répare des inégalités, qu'on est dans du curatif'. Ça plaide pour le système qu'on prône nous. Essayons de construire la Métropole assise sur les 'Territoires' » - Entretien auprès du directeur général de Vallée Sud Grand Paris, le 25 octobre 2019

Auditionnée à l'Assemblée nationale le 20 décembre 2018 par la Délégation aux collectivités locales, « l'Alliance des Territoires » est représentée par quatre présidents, qui illustrent à la fois la diversité sociale, économique et politique de l'association : Jean-Didier Berger, président de « l'Alliance » et de Vallée Sud Grand Paris ; Jacques JP Martin pour Paris Est Marne & Bois ; les communistes Patrick Braouezec et Michel Leprêtre pour Plaine Commune et Grand Orly Seine Bièvre. Quelques heures avant leur intervention collective, Anne Hidalgo mettait l'accent lors de son audition sur les responsabilités des maires dans la pérennisation des inégalités territoriales ; prônait une Métropole forte en matière de programmation de logements afin de contraindre les communes à faire du logement social[1138]. Les présidents des « Territoires » soulignent quant à eux les spécificités et la diversité des communes de banlieue ; la nécessité de préserver leur autonomie politique. Jacques JP Martin prône ainsi devant les députés un système de fédérations de « Territoires » où l'on peut « partager les particularités ». Face au principe d'une Métropole plus intégrée et potentiellement plus péréquatrice, le président de « l'Alliance » oppose la coopération horizontale afin de trouver des points d'accord en matière de solidarité, sans échelon politico-administratif supérieur qui viendrait l'imposer :

> « Les blocs communaux ont déjà les compétences pour réparer les inégalités : la politique de la ville, l'emploi, les transports, toutes ces compétences ne sont pas à la

[1138] Audition d'Anne Hidalgo auprès de la Délégation des collectivités territoriales de l'Assemblée nationale, le 20 décembre 2018.

Métropole mais dans les 'Territoires' (…) Les présidents se mettent autour de la table pour élaborer les politiques communes de solidarité et développement » - Audition de Jean-Didier Berger à l'Assemblée nationale au nom de « l'Alliance des Territoires », le 20 décembre 2018.

Ainsi, pas question que « l'Alliance » soit une instance contraignante pour ses membres. L'horizontalité et la pacification des échanges priment, sans mise en accusation d'éventuelles responsabilités politiques dans la pérennisation des inégalités socio-spatiales. Cette approche est partagée par les agents des directions générales. Seul un agent, chargé de mission aux relations institutionnelles d'Est Ensemble, la critique. Resté moins d'un an en poste, entre novembre 2017 et septembre 2018, il déplorait en entretien le peu de consistance politique de l'« Alliance » au-delà des seules questions d'ingénierie institutionnelle. Sa position est alignée sur celle que défendait un temps son président Gérard Cosme au sein de la mission de préfiguration, lorsqu'il était un des rares présidents d'intercommunalité à défendre un échelon métropolitain fort afin de lutter contre les inégalités territoriales :

« Moi je souscris pour dire que la Métropole est techno, qu'on est au courant de rien d'accord, **mais je vois pas trop ce qu'on a à faire sous forme d'alliance un peu souple des 'Territoires'** (…) Mais nous, et là quand je dis nous c'est pas mon avis personnel même si je m'y reconnais mais la position plutôt du président : le président a toujours été investi dans le cadre de la Métropole telle qu'elle existe, notamment car c'est le meilleur outil du rééquilibrage territorial qu'on appelle de nos vœux nous en Seine-Saint-Denis. Et **si on renonce à ça pour une alliance un peu souple, quels outils de péréquation et garanties on aurait pour ne pas être nous en concurrence entre 'Territoires'?** » - Entretien auprès d'un chargé de mission de la direction générale d'Est Ensemble, le 7 mai 2018.

Ce discours critique du manque de contenu politique de « l'Alliance » ne s'accompagne cependant pas de positionnement public dissident ou dissonant par rapport à elle. Interrogée à propos de la question du rééquilibrage entre banlieues, la directrice de Plaine Commune ne défend pas la péréquation métropolitaine au même titre qu'Est Ensemble, parce que les intérêts du « Territoire » en matière de prélèvement fiscal priment ; que la conservation de la Cotisation foncière des entreprises et la maîtrise de son taux sont un enjeu fondamental pour une organisation qui s'est structurée autour de l'activité économique de la Plaine de France. Elle estime par ailleurs que la position de l'exécutif d'Est Ensemble sur la question a depuis changé :

« On s'est développé avec un taux de CFE extrêmement important, et le niveau de la fiscalité… Certes c'est un enjeu pour les acteurs économiques mais une entreprise vient aussi pour l'écosystème, c'est pas du tout la réponse à la péréquation qu'on souhaite avoir en zone dense de Paris (*le fait d'uniformiser le taux de CFE à l'échelle du territoire métropolitain*). **Et tout le monde a progressé là-dessus, on a**

réussi à convaincre y compris Est Ensemble et Cosme que c'était pas le sujet et que la péréquation, elle était pas alignée sur la question de la fiscalité. Car ils étaient beaucoup là-dessus et ils ont évolué. Ce travail de 'l'Alliance' fait converger des points de vue, fait partager, c'est important » - Entretien à la direction générale de Plaine Commune, le 10 mars 2020.

Le caractère souple, horizontal et respectueux de la diversité des « Territoires » est présenté par les promoteurs de cette coopération comme une étape en vue d'instaurer une Métropole polycentrique et non centralisée. La mise en œuvre concrète de politiques locales de réduction des inégalités est repoussée à plus tard, et conditionnée à une autre architecture institutionnelle du Grand Paris qui doterait les « Territoires » d'un statut durable et pérenne, aligné sur celui des intercommunalités de droit commun. C'est cet enjeu, institutionnel, qui prime sur d'autres plus politiques et potentiellement plus conflictuels, dans ce contexte d'incertitude. Si les enjeux financiers et économiques sont travaillés par « l'Alliance », c'est exclusivement sous le prisme de l'incertitude autour des ressources dont ils disposent.

3.3.3 Un enchainement de rendez-vous sur les ressources budgétaires structurant « l'Alliance des Territoires »

L'activité de lobbying de « l'Alliance » se déploie particulièrement autour des questions financières. À travers des « enchaînements de rendez-vous »[1139], au niveau de l'arène métropolitaine, puis de l'arène parlementaire chaque année à partir de 2018, les présidents de « Territoire » se mobilisent pour obtenir des décisions qui permettent de maintenir les finances de leur institution à flots. Ces rendez-vous devaient initialement, selon le calendrier prévu la loi NOTRe, être les étapes d'un effacement progressif des « Territoires » au profit de la Métropole ; la mobilisation de « l'Alliance » va au contraire leur permettre d'assurer, toujours temporairement, la préservation d'une partie de leurs ressources, et avec elles l'équilibre des forces avec la Métropole.

Tout commence dès avril 2016 : le vote du premier budget de la Métropole est sujet à des critiques de la part de certains présidents de « Territoire ». Jean-Didier Berger reproche un manque de redistribution métropolitaine à l'endroit des « Territoires » et des communes. Le président de Vallée Sud Grand Paris demande alors que la croissance de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) - que perçoit la Métropole - soit reversée aux

[1139] Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, *op. cit.*, p. 372

communes[1140]. L'amendement est largement rejeté, et les quelques millions d'euros alors en débat permettent à la Métropole de mettre en place un premier fonds d'investissement métropolitain. Le débat autour du soutien financier se rejoue à la fin de l'année 2016 alors que doit être fixé le montant de la Dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT). Cette dotation est instituée par la loi NOTRe, et permet à la Métropole, lorsque les recettes qu'elle perçoit de la croissance de la CVAE sont excédentaires par rapport à l'avant 2016, de reverser aux communes et aux différents « Territoires » entre 10 et 50% de ladite croissance.

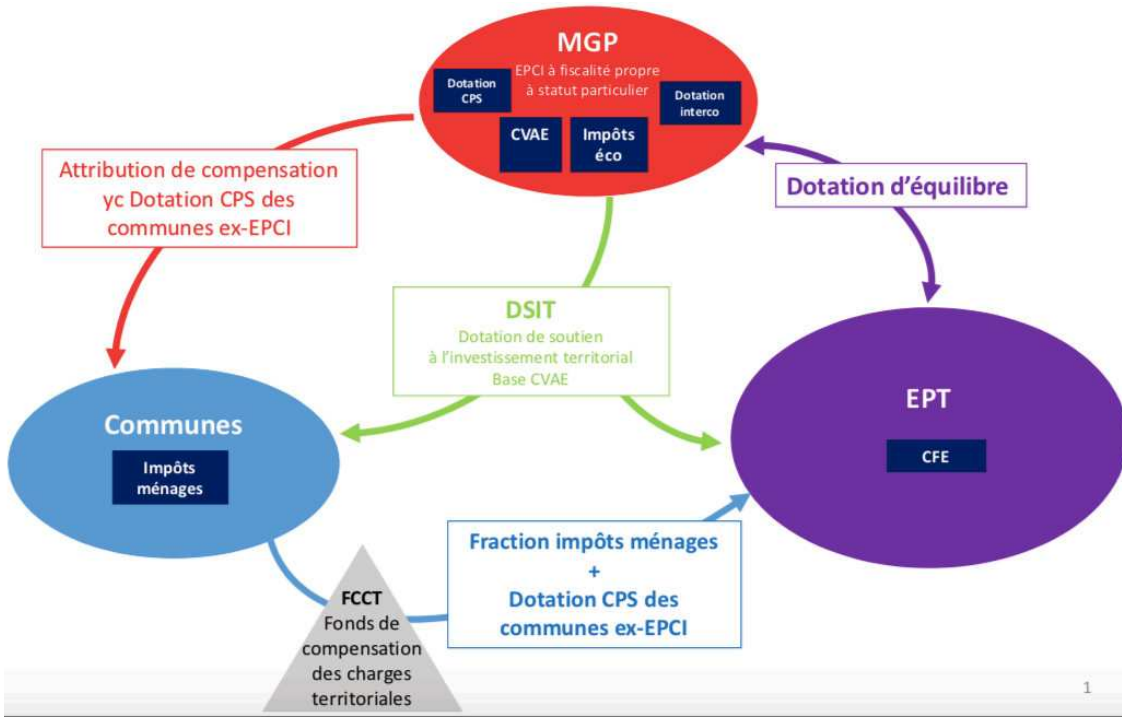
Pour l'exécutif métropolitain, la conservation de la croissance de cet impôt est une nécessité afin de dégager des marges de manœuvre financière. Il ne propose d'en redistribuer que 30%, ce qui suscite l'ire des présidents de « Territoire » qui en réclament la moitié[1141]. Ces derniers sont cependant désunis. Les présidents ancrés à droite et ceux marqués à gauche présentent des amendements différents ; les seconds veulent introduire une logique de péréquation afin que les communes de leur « Territoire » bénéficient davantage de la redistribution[1142]. Les montants en jeu restent relativement faibles : la moitié de 4,5 millions d'euros tout au plus, et le montant de la DSIT est finalement réduit à 1,3 millions d'euros. Mais ces sommes dérisoires - rappelons que le budget de la Métropole est autour de 3,4 millards d'euros, dont l'essentiel est redistribué aux communes via les attributions de compensation - sont l'occasion de premières passes d'armes entre les exécutifs des deux catégories d'institutions du Grand Paris.

[1140] « MGP : premier budget adopté avec 4 millions d'euros supplémentaires », *Le Journal du Grand Paris*, 1er avril 2016.

[1141] Amendement déposé par Jean-Didier Berger, Pierre-Christophe Baguet et Jean-Pierre Schosteck relatif à la DSIT 2016.

[1142] Amendement déposé par les groupes Front de Gauche et Ecologistes et Citoyens relatif à l'institution de la DSIT 2016.

Figure n°46 : Les Flux financiers entre « Territoires », Métropole et communes entre 2016 et 2020[1143]



Fin 2017, la croissance de la CVAE peut laisser espérer une DSIT plus élevée[1144]. Une nouvelle fois, l'exécutif métropolitain propose d'en renverser 30%, ce qui représente 46 millions d'euros, contre les 50% demandés par les exécutifs territoriaux. Cette fois, les présidents de « Territoire » signent tous un même amendement, contre la logique d'amendements distincts par groupes politiques qui prévaut habituellement au sein de l'assemblée métropolitaine. Cet amendement commun se fait au prix de l'abandon d'une logique péréquatrice, mais permet d'unir des exécutifs aux couleurs politiques et aux territoires socialement et économiquement aux antipodes :

> « La loi précise que la Métropole peut le faire jusqu'à 50%, et on apprend qu'ils décident de seulement 30%. Donc nous on gueule. Moi j'ai fait partie de ceux qui ont dit, demandons le maximum, proposons un amendement en disant que vu l'excédent on propose 50%. Pas facile parce que l'ensemble des 'Territoires' politiquement… Nous on était plutôt sur 50% avec une péréquation alors que l'Ouest parisien était sur un 50% et pas forcément pour la péréquation. Ce qui a malheureusement neutralisé la première année cet amendement. Mais la deuxième année la Métropole refait pareil, donc là on gueule à nouveau. Et là l'amendement on fait corps, tous. Et à ce moment-là on fait un seul amendement et là on est plus fort.

[1143] Source : Mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris

[1144] Wolf Martin, « Budget 2017 de la Métropole du Grand Paris : redistribution et investissement, jusqu'à quand? », *Chronique du Grand Paris n°3*, 26 juillet 2017.

> **L'amendement est pas retenu, mais à très peu de voix. Ça c'est joué à rien, mais ça commence, on commence à montrer aux élus des communes que les 'Territoires' jouent un rôle important et qu'on n'est pas les béni-oui-oui** » - Entretien auprès d'un chargé de mission de la direction générale de Paris Sud Est Avenir, le 27 avril 2018.

Cet épisode constitue une première immixtion des conflits et concurrences institutionnelles au sein de l'arène métropolitaine. Au-delà des sommes en jeu, une logique d'affirmation de la place des « Territoires » dans le Grand Paris préside à la démarche de contestation. Un an plus tard, le rendez-vous annuel opposant Métropole et « Territoires » sur les questions budgétaires se rejoue, non pas en conseil métropolitain, mais au Parlement, à l'occasion de l'examen du projet de loi de Finances (PLF) pour 2019. Cet épisode parachève la construction de « l'Alliance des Territoires », alors qu'il s'agit d'assurer la stabilité financière de la jeune institution :

> « Le débat sur 'l'Alliance' il prend une ampleur plus forte en 2018, avec la problématique de la **dotation d'intercommunalité, dont la loi NOTRe dit qu'elle doit revenir à la Métropole à partir du 1er janvier 2019**. Là les présidents s'affolent, sur un 'Territoire' comme le mien c'est 12,7 millions de moins. C'est totalement impossible… **Les éléments de 'l'Alliance' se font très très fortement sur les enjeux financiers** » - Entretien auprès du directeur général de Grand Orly Seine Bièvre, le 27 février 2019.

Figure n°47 : Sept des onze présidents de « Territoires » réunis à l'occasion d'une conférence de presse pour le maintien de la dotation d'intercommunalité[1145]

[1145] Source : Photo du *Parisien* en date du 12 novembre 2018. Le président de « l'Alliance », Jean-Didier Berger, est au centre et tient le micro.

L'officialisation de « l'Alliance » sur des enjeux financiers illustre en quoi les finances publiques peuvent manifester « l'expressions de fins collectives » et la « construction d'une communauté »[1146]. L'enjeu n'est désormais plus la DSIT, mais la « dotation d'équilibre » (ou dotation d'intercommunalité) : selon le schéma de la loi NOTRe, les « Territoires » devaient la perdre à partir de 2019 au profit de la Métropole. 54 millions d'euros sont alors en jeu. Le Gouvernement, toujours dans l'indécision autour de l'échelon du Grand Paris à privilégier dans sa future réforme, tente la conciliation : il propose la mise en place d'une « dotation de solidarité communautaire » en substitution de la dotation d'équilibre, que la Métropole reverserait aux « Territoires » avec une logique de péréquation. L'exécutif métropolitain s'y dit favorable, mais les présidents des « Territoires » refusent ce compromis et réclament de conserver les sommes qu'ils percevaient auparavant[1147]. Pour appuyer leur position, ils commandent une étude au cabinet d'expertise *FCL - Gérer la Cité*, qui conclut que la fin de la dotation d'équilibre mettrait plusieurs « Territoires » « en très grande difficulté ». Face à la contestation, la position de Patrick Ollier se durcit : devant la Délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018, il demande à ce que « tous les financements et toutes les compétences » remontent à la Métropole, au nom de la simplification du schéma financier et pour en faire une instance plus redistributive[1148].

En dépit de la technicité d'un enjeu intercommunal le plus souvent discuté en « vase-clos », la concurrence entre « Territoires » et Métropole le fait déborder du « cercle des élus locaux et des hauts-fonctionnaires »[1149]. Les exécutifs territoriaux menacent d'une grève de la collecte des ordures ménagères, qui relève de leur compétence[1150]. Ils officialisent également la création de « l'Alliance » à l'occasion d'une pétition, relayée par *Le Parisien*[1151], et signée

---

[1146] Bezes Philippe, Siné Alexandre, « Introduction : Gouverner (par) les finances publiques. Perspectives de recherche », Bezes Philippe, Siné Alexandre (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 97-98.

[1147] « 54 millions de la discorde », *Le Journal du Grand Paris*, 20 octobre 2018.

[1148] Assemblée nationale, rapport d'information n°2188 fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, enregistré le 24 juillet 2019.

[1149] Cadiou Stéphane, « L'intercommunalité ou les promesses déçues de la démocratie locale », *Métropolitiques*, 19 octobre 2012, url: https://metropolitiques.eu/L-intercommunalite-ou-les.html, consulté le 11 septembre 2021.

[1150] « Les EPT agitent la menace d'une grève de la collecte des ordures ménagères », *Le Journal du Grand Paris*, 3 octobre 2018.

[1151] « L'Alliance des territoires soutenue par 120 maires de la Métropole », *Le Parisien*, 22 octobre 2018.

par 122 des 131 maires de la Métropole du Grand Paris afin que soit prolongé le versement de la dotation d'équilibre.

Figure n°48 : Liste des maires non signataires de la pétition pour le maintien de la dotation d'équilibre

Maire	Commune	EPT	Responsabilités métropolitaines
William Delannoy (UDI)	Saint-Ouen	Plaine Commune	Conseiller métropolitain délégué aux services et commerce de proximité
Michel Fourcade (PS)	Pierrefitte-sur-Seine	Plaine Commune	Aucune
Alain-Bernard Boulanger (LR)	Villeneuve-la-Garenne	Boucle Nord de Seine	Aucune
Olivier Klein (PS)	Clichy-sous-Bois	Grand Paris Grand Est	Vice-président de la MGP délégué à l'habitat
Jacques Mahéas (DVG)	Neuilly-sur-Marne	Grand Paris Grand Est	Aucune
Xavier Lemoine (LR-PCD)	Montfermeil	Grand Paris Grand Est	Vice-président de la MGP délégué à l'Economie circulaire, collaborative et sociale et solidaire
Didier Gonzales (LR)	Villeneuve-le-Roi	Grand Orly Seine Bièvre	Aucune
Christian Dupuy (LR)	Suresnes	Paris Ouest La Défense	Conseiller métropolitain délégué à la politique du logement
Anne Hidalgo (PS)	Paris	Paris	1ère vice-présidente de la MGP

Qu'en est-il des neufs maires non-signataires ? Cinq d'entre eux - dont Anne Hidalgo - sont membres du bureau métropolitain, bien que la majorité de ses 25 membres ait finalement paraphé la tribune, dont Patrick Ollier. Des logiques d'opposition communale expliquent les non-signatures : plusieurs maires politiquement minoritaires au sein de leur conseil de territoire refusent en effet de soutenir la démarche de leurs présidents, comme le maire de Saint-Ouen ou celui de Villeneuve-le-Roi.

La signature de Patrick Ollier peut sembler plus surprenante mais traduit d'abord le peu de liberté dont il dispose face aux maires du Grand Paris. Grâce à l'expertise mobilisée par « l'Alliance » autour du manque à gagner que représenterait la perte de la dotation pour les « Territoires », les maires craignent de devoir la compenser par une hausse de leur contribution aux fonds de compensation des charges territoriales. Signer la pétition de « l'Alliance » n'est ainsi pas tant affirmer un soutien à leur projet institutionnel qu'un refus de payer davantage. Dès lors, des membres de l'exécutif métropolitain pourtant favorables à l'intégration métropolitaine (tels Patrick Ollier, Daniel Guiraud ou Jean-Yves Le Bouillonnec)

se retrouvent contraints à la signature ; il leur faut par ailleurs suivre la démarche de la majorité des maires, alors que Patrick Ollier revendique que la Métropole soit une émanation de la volonté des communes. Les exécutifs territoriaux obtiennent finalement gain de cause à l'Assemblée : un amendement déposé par Gilles Carrez et le rapporteur du PLF Christophe Jerretie revient sur la loi NOTRe et prolonge la dotation d'équilibre pour une année. Point de montée en capacités budgétaires pour la Métropole, malgré ce que prévoyait initialement le schéma de NOTRe ; la Métropole obtient néanmoins en contrepartie de ne plus avoir à verser de dotation de solidarité à l'investissement territorial. En 2019 l'épisode se rejoue mais cette fois sans grand débat : le législateur décide de prolonger d'un an le dispositif transitoire trouvé l'année passée - dispositif qui venait lui-même amender l'architecture budgétaire transitoire de la loi NOTRe. Les « Territoires » obtiennent ainsi gain de cause et une nouvelle prolongation d'un an de la dotation d'équilibre. Ils parviennent à faire sauter les différents verrous que la période transitoire devait progressivement installer en faveur du renforcement de la Métropole, au profit d'une préservation du *statu quo* et d'un équilibre instable.

L'année suivante, à l'occasion de l'étude du PLF de 2021, c'est un autre rendez-vous institué par la loi NOTRe qui est en débat : celui du terme de la période transitoire. Le schéma de la loi NOTRe prévoyait que la Métropole récupère l'entièreté de la fiscalité professionnelle en 2021. À nouveau, les exécutifs des « Territoires » s'activent et tentent de mobiliser les maires, en faisant voter des motions au sein de leurs assemblées, afin de conserver leur part de fiscalité propre. Le schéma prévu dans la loi NOTRe était déjà déconsidéré par le Gouvernement et par l'ensemble des acteurs institutionnels impliqués dans le Grand Paris, mais restait encore à le réviser. Faute de scénario alternatif l'ayant emporté dans la configuration de la réforme, le Gouvernement et la majorité parlementaire s'accordent pour prolonger la période transitoire. L'exécutif métropolitain demande des compensations, alors que la crise économique liée à la pandémie de la Covid-19 prévoit de faire chuter ses recettes fiscales[1152]. Un nouveau compromis temporaire, qui se juxtapose à tous les précédents, est finalement trouvé : les « Territoires » conservent la Cotisation foncière des entreprises pour deux ans encore, mais devront reverser à la Métropole deux tiers de la croissance de cet impôt, pour un montant estimé à 11,7 millions d'euros[1153].

[1152] « PLF 2021 : la chute annoncée de la CVAE tend les relations entre la MGP et les EPT », *Le Journal du Grand Paris*, 27 octobre 2020.

[1153] « PLF 2021 : un compromis entre les EPT et la MGP sur la CFE », *Le Journal du Grand Paris*, 14 décembre 2020.

Une forme de *statu quo* entre « Territoires » et Métropole est ainsi prolongée ; « l'ordre hiérarchique »[1154] entre les deux organisations du Grand Paris demeure indéterminé ; la montée en puissance de la Métropole prévu par le schéma de la loi NOTRe est annulée. La complexité de cette nouvelle répartition, toujours temporaire, illustre le « confort d'un système illisible »[1155] de la fiscalité locale : il permet à l'État à la fois de ménager les deux échelles intercommunales alors aux prises ; autant qu'il repousse la prise de décision tranchée.

Figure n°49 : Liste des « rendez-vous » annuels des exécutifs territoriaux sur les questions budgétaires durant la période transitoire

Ordre chronologique	Année	Enjeu	Arène	Coalition	Résultat
1er RDV	Fin 2016	Premier montant de la DSIT	Conseil métropolitain	Présidents d'EPT dispersés par groupes politiques	Amendements rejetés
2ème RDV	Fin 2017	Deuxième montant de la DSIT	Conseil métropolitain	Les 11 exécutifs territoriaux coalisés autour d'un même amendement	Amendement rejeté
3ème RDV	Fin 2018	Maintien de la dotation d'équilibre perçue par les EPT	Parlement	Les 11 exécutifs territoriaux réunis au sein de la nouvelle « Alliance des Territoires »	Dotation prolongée pour un an
4ème RDV	Fin 2019	Maintien de la dotation d'équilibre perçue par les EPT	Parlement	« Alliance des Territoires »	Dotation prolongée pour un an
5ème RDV	Fin 2020	Maintien de la fiscalité propre des EPT (Cotisation foncière des entreprises)	Parlement	« Alliance des Territoires »	Prélèvement de la CFE prolongé de deux ans

L'enjeu des ressources des « Territoires » se rejoue chaque année au sein d'arènes diverses, de la plus locale - le conseil municipal pour les compensations des charges territoriales - au Parlement. Le législateur, à défaut de trancher, préserve et prolonge une forme d'équilibre des pouvoirs entre la Métropole et les « Territoires ». Au-delà de la préservation - temporaire - des ressources budgétaires des « Territoires », nécessaires pour conserver une certaine autonomie, l'enjeu pour « l'Alliance » est aussi de gagner du temps. Il est en enjeu de lutte face à un exécutif métropolitain qui demande à pouvoir rapidement monter en capacités budgétaires ; gagner du temps permet aux « Territoires » de rester dans le

[1154] Lascoumes Pierre, « Rendre gouvernable : de la 'traduction' au 'transcodage'. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *in* CURAPP, *La gouvernabilité*, PUF, Paris, 1996, p. 333.

[1155] Le Lidec Patrick, « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », *in* Bezes Philippe, Siné Alexandre (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 149-192.

jeu concurrentiel autour du *leadership* intercommunal en petite couronne. C'est également du temps que s'octroie le législateur en prolongeant la période transitoire ; tout en la rendant supportable pour les deux catégories d'institutions qu'elle met aux prises.

3.3.4 S'allier pour ne pas s'isoler : le faible coût de l'adhésion à « l'Alliance » face à l'incertitude de la mise en réforme

« L'Alliance des Territoires » réalise une activité de lobbying commune aux présidents des « Territoires ». Ils sont auditionnés et reçus en tant que membres de « l'Alliance » à l'Assemblée nationale fin 2018, ou au Sénat le 10 septembre 2019 par la commission des lois dans le cadre du projet de loi « Engagement et proximité » ; ils obtiennent des rendez-vous auprès des acteurs ministériels investis dans la réforme ; ils s'expriment également au nom de « l'Alliance » à l'occasion de divers évènements tel le salon de l'association des maires d'Île-de-France. « L'Alliance » contribue à la reconnaissance des « Territoires » en tant qu'institution intercommunale auprès des pouvoirs publics, en dépit de son statut incertain et temporaire entre syndicat et EPCI à fiscalité propre et de la diversité des réalités institutionnelles que les « Territoires » recouvrent. Elle bénéficie du soutien de l'Assemblée des communautés de France[1156], qui lui apporte son expertise, et l'assiste dans les concertations ministérielles auxquelles elle participe[1157]. Au-delà de communiqués et d'amendements communs portés en conseil métropolitain, les « Territoires » publient fin 2017, à la veille d'une « Conférence sur le Grand Paris » alors encore à l'agenda présidentiel, une brochure intitulée « La réussite de nos territoires ». Comportant quatre pages, elle les décrit comme les « moteurs de l'innovation urbaine et de l'attractivité de la dynamique métropolitaine », « l'échelon privilégié de politiques de développement », et recense quelques projets d'aménagement ou initiatives de développement économique portés par les « Territoires »[1158].

Ce document peut sembler anecdotique ; il est décrit par les cadres des directions générales impliqués dans sa conception comme une étape importante dans la structuration et la promotion des intérêts territoriaux auprès des acteurs ministériels en ce qu'il concrétiserait l'union des exécutifs territoriaux :

[1156] Communiqué de l'AdCF, « L'AdCF réaffirme son soutien aux établissements publics territoriaux et à leur nouvelle association », le 30 octobre 2018.

[1157] Entretien avec Nicolas Portier, délégué général de l'AdCF, le 2 avril 2019.

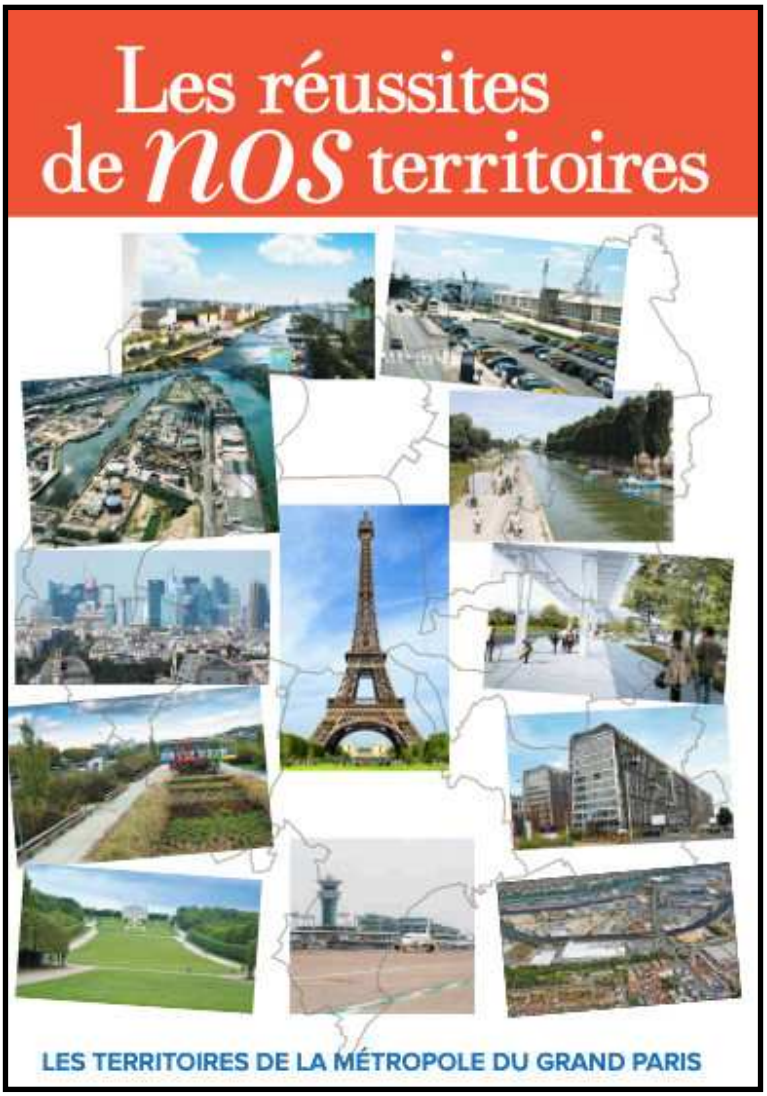
[1158] Sauf pour les deux EPT les moins intégrés que sont Paris Ouest La Défense et de Boucle Nord de Seine.

« Très rapidement avec toutes les réunions que je viens de vous donner on a sorti une communication. Moi je l'ai coordonnée, vu mon grand âge, pour l'ensemble des 'Territoires,' avec la confiance des DG. On s'est vu ici et on a sorti une plaquette que j'ai été distribuer chez Macron (…) Cette plaquette précise l'argumentation, les éléments que l'on a mis en avant. Donc on a sorti ce document, et évidemment Paris comme toujours était plutôt en observateur. Le but était surtout d'expliquer la philosophie et le dynamisme » - Entretien auprès d'un chargé de mission de la direction générale de Paris Sud Est Avenir, le 27 avril 2018

;

« On a fait une plaquette sur les réalisations des 'Territoires' depuis un an, avec les onze 'Territoires', qu'on a fait passer ensuite auprès des cabinets, pour montrer que, **ok on est récents, mais qu'il y avait déjà un certain nombre de choses lancées** » - Entretien auprès d'une chargée de mission de la direction générale de Paris Est Marne et Bois, le 1er février 2018.

Figure n°50 : Couverture de la plaquette des EPT, « La réussite de nos Territoires »



Nous l'avons vu en filigrane, tous les présidents de « Territoire » ne sont pas pareillement investis au sein de « l'Alliance » : selon leur expérience de l'intercommunalité avant 2016 et le développement de leur collectivité ; selon les pratiques de leurs cadres administratifs et leur socialisation aux enjeux institutionnels du Grand Paris ; selon également des logiques d'alliance politique comme dans le cas de Jean-Didier Berger et sa proximité avec la présidente de la Région. Les présidents des « Territoires » les moins établis - Boucle Nord de Seine, Paris Ouest La Défense, Paris Terres d'Envol - sont aussi ceux qui s'expriment le moins publiquement sur ce qu'ils souhaitent pour le devenir de leur institution et du Grand Paris, bien qu'ils participent formellement au collectif. D'autres présidents de « Territoire » au périmètre nouveau sont cependant bien plus actifs, dans la continuité de leurs expériences antérieures liées à la question du Grand Paris. C'est le cas de Jacques JP Martin, ancien président de Paris Métropole, qui s'exprime régulièrement dans les colonnes du *Journal du Grand Paris* ou la presse locale sur les questions institutionnelles, et durcit à partir de fin 2017 son discours vis-à-vis de l'institution métropolitaine.

La coordination d'une pluralité d'élus, à travers « l'Alliance », ne signifie pas nécessairement qu'ils « orientent leurs actions selon une logique commune »[1159], malgré le scénario institutionnel unique que porte l'association. Les présidents y sont en effet inégalement investis et loin d'être tous - au sein de leur « Territoire » comme vers l'extérieur - des promoteurs de l'intercommunalité. Les enjeux de la participation à « l'Alliance » ne sont pas les mêmes pour Patrick Braouezec, qui souhaite préserver et renforcer les acquis de la mutualisation à Plaine Commune construits sur une quinzaine d'années ; et d'autres présidents de « Territoires » dépourvus de compétences et de bureaucratie mais qui craignent que la perte des ressources budgétaires territoriales entraine un surcoût aux communes. Les ralliements à « l'Alliance » sont ainsi le fruit de bricolages, portés par des motivations qui peuvent être sensiblement différentes.

Je fais également l'hypothèse que l'adhésion à l'Alliance est une nécessité face au coût que représenterait un non-ralliement à celle-ci : une sortie ou une non-adhésion à « l'Alliance » et au scénario qu'elle porte autour du statut des « Territoires » serait synonyme d'isolement dans la réforme alors que le travail de formalisation et de représentation des intérêts des « Territoires » peut être délégué aux présidents et aux directeurs généraux les plus investis. Dans la pratique, les présidents ne rendent pas compte

[1159] Buchet de Neuilly Yves, « Mobilisations autour de l'aménagement urbain. Luttes territoriales et prégnance des logiques sectorielles », *in* Gaxie Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 165-194.

devant le conseil de territoire de leur activité dans l'association ; le vote de l'adhésion à l'association se fait au sein du bureau territorial, et celle-ci n'est ensuite plus rediscutée si l'on en croit les ordres du jour des bureaux territoriaux. Du fait de sa forme associative, elle n'engage qu'une participation financière réduite des « Territoires » - environ 20 000 euros - ni ne touche à aucun projet qui concerne les communes. Ces dernières ne sont par ailleurs pas membres de « l'Alliance », et la participation du « Territoire » se résume à une fonction de représentation supplémentaire, exclusivement liée à l'exercice de la présidence, ce qui contribue à limiter le coût de l'action et de son entreprise. La participation à « l'Alliance » traduit ainsi, dans certains cas, aussi une forme d'autonomisation de la fonction présidentielle vis-à-vis du reste de l'exécutif territorial.

Conclusion du chapitre 4 : Les épreuves de la période transitoire : réversibilité des décisions, réversibilité de la distribution du pouvoir local ?

Pour Douglass North, les institutions « fournissent un cadre d'anticipation qui réduit les incertitudes et structure l'action collective »[1160] ; celles que nous étudions, sujettes à l'incertitude sur leurs devenirs, n'offrent pas une telle stabilité. Des formes de fragmentation de l'action collective s'observent avec la reproblématisation du paysage politico-administratif local, à travers notamment le retrait de Paris Métropole et les défections que subit le syndicat qui aspirait à mettre de l'ordre. Des formes de structuration s'observent en parallèle, avec la coalition des départements, et surtout la nouvelle « Alliance » entre exécutifs des Établissements publics territoriaux.

Les acteurs locaux tentent d'imposer leurs propres représentations, formalisées au sein de divers scénarios institutionnels, du rôle futur de leurs organisations respectives. Les départements se donnent à voir comme l'intercommunalité historique de la région parisienne, capables, au sein de leur entente et à travers les différents instruments qu'ils mettent en place, de faire l'intercommunalité à la place de l'intercommunalité, qu'elle soit métropolitaine ou « territoriale ». L'exécutif régional se mobilise afin de faire advenir une « Métropole-région ». Enfin, les « Territoires » tentent de faire la métropole polycentrique en pratiques, dans une « Alliance » respectueuse de la diversité politique et partisane de la banlieue parisienne, et à même d'instaurer une coopération nouvelle et horizontale, contre le tentation centralisatrice dont la Métropole est accusée.

L'incertitude, quant à la pérennité des institutions, leurs statuts, ou leurs ressources ne peut être considérée uniquement sous l'angle de la contrainte qu'elle représente pour les acteurs qui lui font face. Le corollaire de l'incertitude autour des institutions prises dans la réforme du Grand Paris est la « réversibilité potentielle des relations de pouvoir »[1161] dans le paysage politico-administratif francilien. L'enchainement des rendez-vous, autour notamment du financement des « Territoires » et de la Métropole, sont ainsi autant « d'épreuves »[1162] susceptibles de redéfinir la place des acteurs et de leurs institutions par rapport au schéma issu de la loi NOTRe.

[1160] North Douglass C., « Institutions », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, 1991, p. 97-112.

[1161] Barthe Yannick, de Blic Damien, Heurtin Jean-Philippe *et al.*, « Sociologie pragmatique : mode d'emploi », *Politix*, 2013/3 (n° 103), p. 175-204.

[1162] Lemieux Cyril, *La sociologie pragmatique*, La Découverte, Paris, 2018, p. 38-42 ; de Blic Damien, Lemieux Cyril, « Le scandale comme épreuve. Éléments de sociologie pragmatique », *Politix*, 2005/3 (n° 71), p. 9-38.

C'est ainsi que l'incertitude pèse sur les processus d'institutionnalisation tout juste engagés : une concertation ministérielle, un vote sur des enjeux financiers - du Fonds de compensation des charges en conseil territorial au projet de loi de Finances au Parlement -, une réunion entre directeurs généraux métropolitain et territoriaux, sont autant d'occasions pour les acteurs de tenter de définir ou de redéfinir leur place, et celle de leur collectivité, dans le Grand Paris institutionnel ; de faire émerger un autre « monde possible »[1163] en pratiques, qui concurrence celui de l'intégration métropolitaine prévu à terme dans le schéma de la loi NOTRe.

[1163] Callon Michel, Barthe Yannick, « Décider sans trancher », *art. cit.*

Chapitre 5 : Métropole et « Territoires » en concurrence pour l'« irréversibilité » (2016-2020)

> Ce serait une folie de supprimer ce travail énorme (…) Je fais confiance au Président de la République. Il a vu ce dont on était capable, qu'on existe. Nos propositions ne portent pas atteinte aux collectivités et aux territoires, elles sont construites en bonne collaboration avec la Région (…) Tout ce qui est fait n'est plus à faire et ce qui est fait est irréversible » - Discours de Patrick Ollier lors des vœux de la Métropole le 22 janvier 2019, diffusé sur la chaîne *Youtube* de la Métropole du Grand Paris.

« Irréversible ». À l'occasion de la cérémonie des vœux 2019 de la Métropole du Grand Paris devant plusieurs maires, les présidents des groupes politiques au conseil métropolitain, des architectes, des patrons d'entreprise, des investisseurs, Patrick Ollier le répète inlassablement : la Métropole est « irréversible ». S'adressant plus spécifiquement au Préfet de la région Île-de-France, Patrick Ollier l'affirme : « Monsieur le Préfet, quoiqu'il advienne, nous sommes en charge de l'avenir de la Métropole, nous sommes en train de la structurer, et de la rendre irréversible, et elle ne pourra pas être ignorer par celles et ceux qui spéculent sur l'avenir de la Métropole ». Les spéculateurs, ce sont notamment Valérie Pécresse, toujours favorable à la suppression de la Métropole, et surtout les présidents des « Territoires », absents de la cérémonie. Un mois plus tôt, devant la Délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale, le président de « l'Alliance » Jean-Didier Berger déclarait qu'il n'y avait plus besoin d'une Métropole « qui n'est pas, et ne sera jamais une intercommunalité de maires ». Pour la remplacer, il demandait aux députés de pérenniser les ressources fiscales des « Territoires », et de mettre en place une « Conférence des présidents de Territoire » en charge d'une gouvernance métropolitaine renouvelée sur un modèle fédératif.

Norbert Elias définit une situation concurrentielle comme surgissant « partout et toujours, quand plusieurs personnes s'efforcent de s'emparer des mêmes chances ; quand le nombre des postulants est plus élevé que le nombre des chances disponibles, que la disposition de ces chances soit entre les mains d'un monopoliste ou non »[1164]. Les luttes d'institutions qui mettent aux prises les « Territoires » - désormais regroupés au sein d'une « Alliance » - et la Métropole peuvent s'apparenter à une telle situation concurrentielle, pour la conquête d'un monopole fiscal, celui du prélèvement de la fiscalité professionnelle locale,

[1164] Elias Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Calmann-Lévy, Paris, 1991 (1ère ed. 1969), p. 88-89.

impôt nécessaire au « maintien du rang » des deux organisations[1165]. La conquête de ce monopole fiscal est articulée au fait d'être la *seule* institution intercommunale du Grand Paris.

C'est ainsi un même territoire bureaucratique[1166], celui de l'intercommunalité, que se disputent les deux d'institutions politiques, qui aspirent chacune à prendre le pas sur l'autre. Du côté de la Métropole, son président est en faveur d'une mutation des « Territoires » en « unités déconcentrées » de la Métropole ; c'est-à-dire des instances subordonnées à cette dernière, qui perdraient définitivement leur autonomie fiscale et ne seraient ainsi plus assimilables à des intercommunalités[1167]. De l'autre, « l'Alliance des Territoires » veut aligner les « Territoires » sur le statut intercommunal de droit commun, et remplacer la Métropole par une structure « souple » qui fédèrerait l'ensemble des « Territoires »[1168]. Les concurrents portent chacun un scénario antagoniste, qui induit la « mort » de leur adversaire. Ils ne sont cependant pas en position de trancher seuls la configuration indécise dans laquelle ils se trouvent : elle ne peut être réglée juridiquement que par l'intervention du législateur, qui lui-même ne peut trancher en faveur d'un scénario sans l'appui d'une coalition stable et dominante.

Défenseurs de la Métropole et des « Territoires » se retrouvent alors à lutter pour tenter de stabiliser leurs institutions, cherchent à ramener de la certitude sur leurs devenirs, et à orienter la décision incessamment repoussée en leur faveur. En somme, ils cherchent de rendre la configuration *décidable* : en engrangeant et en revendiquant des soutiens, en particulier ceux des maires, nécessaires à la constitution d'une coalition élargie (**Section 1**) ; en travaillant à être et à apparaître comme le seul échelon intercommunal pertinent dans le Grand Paris (**Section 2**) ; en tentant de mettre en place des dispositifs susceptibles de d'inscrire et de verrouiller leur place au sein du paysage politico-administratif. Mais le jeu étant concurrentiel, les acteurs cherchent à stabiliser leur institution, tout autant qu'ils travaillent à empêcher leur concurrent d'y parvenir (**Section 3**).

[1165] *Ibid*., p. 157.

[1166] Pierre Clément parle de « luttes de territoire bureaucratique » dans le cas du processus de rénovation des contenus d'enseignement, qui met aux prises trois administrations différentes pour la conquête du monopole du pouvoir pédagogique, Clément Pierre, « Le Conseil national des programmes (1985-1994) : l'institutionnalisation chaotique d'une entreprise réformatrice », *Politix*, 2012/2 (n° 98), p. 85-107.

[1167] « P. Ollier : 'Les territoires doivent devenir des établissements déconcentrés de la métropole' », *Le Journal du Grand Paris*, 15 octobre 2018.

[1168] « J. JP Martin : 'La métropole doit devenir l'équivalent d'un pôle métropolitain spécifique à l'Ile-de-France' », *Le Journal du Grand Paris*, 15 septembre 2019.

Section 1. Engranger et revendiquer des alliés : l'appel aux communes des institutions en concurrence

La réforme institutionnelle du Grand Paris avait été motivée par le morcellement communal et la faible mutualisation intercommunale que connaissait la petite couronne parisienne. Pourtant, la reproblématisation du Grand Paris, autour de l'illisibilité du paysage politico-administratif francilien, épargne les communes : les scénarios en concurrence ne traitent de fusion, d'évolution de statut voire de suppression ou de nouveaux transferts de compétence qu'entre les départements, les « Territoires » et la Métropole, et dans une moindre mesure la région. Dans un environnement institutionnel incertain, les communes sont ainsi source de stabilité. La place des municipalités est d'autant plus assurée que la réglementation sur la composition des assemblées des « Territoires » et de la Métropole - comme au sein des autres intercommunalités françaises - offre aux maires une place (très) privilégiée dans le contrôle des affaires politiques.

Pour les exécutifs politiques et cadres administratifs des deux catégories d'institution en concurrence, le soutien des acteurs communaux est ainsi un enjeu décisif. Nous l'avions vu à l'occasion de la pétition de la fin de l'année 2018 lancée par les présidents de « Territoire » sur la prolongation de la « dotation d'équilibre » : leur objectif est aussi de pouvoir montrer au législateur que les maires appuient leurs revendications. L'affirmation d'une échelle intercommunale aux dépens d'une autre passe alors par la construction et/ou la revendication d'un lien privilégié avec les communes et leurs maires. La configuration institutionnelle du Grand Paris - en ce qu'elle mêle communes et deux catégories d'institutions intercommunales à l'avenir incertain - apparait ainsi sensiblement différente de celle qui met en relation communes et intercommunalité unique. Il n'y a certes pas « d'harmonie spontanée » entre les maires dans les configurations intercommunales classiques[1169], mais l'institutionnalisation progressive d'un régime de consensus aboutirait écrivent Fabien Desage et David Guéranger à une gestion des affaires intercommunales monopolisée par les maires et peu remise en question[1170].

[1169] Desage Fabien, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale : séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de doctorat en science politique soutenue en 2005 à l'Université Lille 2, p. 436

[1170] Desage Fabien, Guéranger David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2011, p. 220-221.

Ici, les acteurs politiques prééminents sont toujours - pour une part - les maires, mais certains investissent les positions exécutives métropolitaines, d'autres les positions territoriales, et défendent leurs nouvelles positions et l'institution qui va avec. Une majorité de maires est plus distante du jeu concurrentiel, s'investit dans les nouvelles organisations principalement pour s'assurer du respect de la souveraineté communale et pour récupérer différents types de gains - en subventions, en expertise, en conduite de projet, en visibilité - que leur promettent des exécutifs métropolitain et territoriaux soucieux de récupérer des soutiens à leur cause. Pour le dire plus simplement, dans la configuration du Grand Paris, exécutifs et administrations des « Territoires » et de la Métropole sont en concurrence pour constituer des coalitions stables avec les maires moins directement investis dans les luttes d'institutions du Grand Paris ; coalitions nécessaires à la pérennisation de leur institution. Les acteurs communaux se retrouvent ainsi investis d'une position d'arbitre du jeu concurrentiel ; position d'autant plus ambivalente qu'ils se retrouvent de fait présents dans les conseils voire dans les exécutifs des deux organisations en concurrence.

Dans sa discussion de la notion de *leadership*, Frédéric Sawicki faisait l'hypothèse suivante : « si les élus prééminents n'ont pas disparu, le mode d'exercice de leur *leadership* a été profondément modifié ». L'affirmation de *leaders* passerait ainsi « de plus en plus par leur capacité à déléguer et à respecter les prérogatives de chaque élu dans sa sphère de compétence, territoriale ou sectorielle »[1171]. Dans le cas intercommunal, Rémy Le Saout montrait bien toute « l'ambivalence » de la position de président, contraint « en permanence de minimiser [son] rôle de *leader* »[1172].

Nous souhaiterions prolonger cette hypothèse à partir de l'analyse des concurrences entre institutions territoriales et métropolitaine : répondre aux attentes des acteurs communaux est déterminant pour être reconnue comme l'organisation cheffe de file de l'action intercommunale. Il faut plus encore encore montrer aux acteurs communaux qu'ils ont intérêt, pour différentes raisons, à appuyer la prise de *leadership* intercommunal de l'une ou autre organisation en concurrence. Les défenseurs des « Territoires » et de la Métropole se livrent ainsi concurrence pour apparaitre comme indispensable à la satisfaction des intérêts des agents communaux - politiques mais aussi administratifs - et à la « préservation ou

---

[1171] Sawicki Frédéric, « Le leadership politique : Un concept à remettre sur le métier? », *in* Smith Andy, Sorberts Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, PUR, Rennes, 2002, p. 85.

[1172] Le Saout Rémy, « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001/5 (n°140), p. 77-78.

l'amélioration de leurs positions »[1173] (1.1). Ils cherchent en parallèle à montrer aux pouvoirs publics et aux commentateurs de la réforme qu'ils bénéficient du soutien des maires dans leur action (1.2)

1.1 Intéresser à sa cause. Tentatives d'intégration et contradictions dans le rapport aux acteurs communaux

La distribution du pouvoir intercommunal est généralement subordonnée au pouvoir municipal[1174]. Les institutions du Grand Paris ne font pas exception : ni les présidents de « Territoire » - par ailleurs eux-aussi souvent maire - ni l'exécutif métropolitain - également composé de nombreux édiles - ne peuvent faire sans les maires. Plus encore, ils ne peuvent prétendre à sortir gagnant du jeu concurrentiel sans leur soutien. Les promoteurs de la Métropole et des « Territoires » travaillent ainsi à montrer aux élites des communes qu'ils sont ceux qui se soucient le plus de leurs demandes ; qu'ils sont liés par un destin commun dans la réforme, et que la stabilisation de leur organisation va de pair avec celle de l'échelon communal.

Au sein des « Territoires », ce travail prend appui dans des instruments et dispositifs d'ingénierie politique et administrative créés et mis en place par les cadres administratifs territoriaux afin d'intégrer et de faire participer les élites communales à la gestion de « Territoires » qui doivent leur apparaître comme bénéfiques (1.1.1). Côté métropolitain, Patrick Ollier proclame l'avènement d'une « Métropole des maires » dès son élection : l'exécutif métropolitain veut montrer que la Métropole est une émanation des communes, et son action un prolongement des actions communales. Mais pour se maintenir à la tête de l'institution, d'autres soutiens politiques que ceux des seuls maires sont nécessaires au chef de l'exécutif métropolitain (1.1.2).

1.1.1 « Être soucieux de la place des villes » : l'intégration des élites communales à l'intercommunalité

Difficile d'imaginer construire une nouvelle institution intercommunale sans les maires : si l'on se penche sur la composition des instances « territoriales » et métropolitaines,

---

[1173] Lagroye Jacques, « Le leadership en questions. Configurations et formes de domination », *in* Smith Andy, Sorberts Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, PUR, Rennes, 2002, p. 53.

[1174] Le Saout Rémy, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, 2000/3, p. 439-461.

ceux-ci y occupent une place très privilégiée. Les maires dominent l'assemblée politique de la Métropole, le conseil métropolitain. Il comprend 209 conseillers, avec au moins un conseiller par commune, désignés en conseil municipal pour la période qui court de 2016 à 2020[1175]. Lors de l'installation du conseil métropolitain en janvier 2016, 122 des 131 maires du Grand Paris sont investis de ce nouveau mandat intercommunal. Les autres élus sont essentiellement des membres du Conseil de Paris : la capitale dispose, du fait de son poids démographique, de 62 élus. À leurs côtés, seules quelques communes de plus de 75 000 habitants disposent d'un ou deux élus supplémentaires[1176]. Certes, quelques maires ont bien abandonné leur mandat métropolitain en cours d'exercice pour l'octroyer à un membre de leur majorité, mais à la veille des élections municipales de 2020, au terme desquelles le conseil métropolitain doit être renouvelé, les édiles sont toujours majoritaires : on compte encore 105 maires sur 209 élus à la Métropole. Souvent d'ailleurs, ces élus métropolitains non maires sont les anciens édiles qui ont abandonné leur mandat mayoral à la faveur de l'entrée en vigueur de la loi sur le non-cumul des mandats. C'est par exemple le cas de Gilles Carrez, ou de Philippe Dallier.

Du côté des « Territoires », la donne est légèrement différente. Leurs conseils comportent entre 72 (Paris Terres d'Envol) et 92 (Grand Orly Seine Bièvre) élus. Les maires n'y sont plus majoritaires, bien qu'ils y siègent tous ; les oppositions municipales des communes les plus peuplées sont par ailleurs représentées en conseil. Cela ne signifie pas pour autant que les édiles auraient moins de poids politique au sein des « Territoires » qu'à la Métropole : ils trustent les places au sein des bureaux territoriaux, instance qui réunit les président et vice-présidents de « Territoire ». Ces bureaux ne sont guère différents de celui qu'étudie Fabien Desage dans le cas de la communauté urbaine de Lille. Il le décrit, par opposition à la chambre d'enregistrement, publique mais pauvre en débats politiques que serait le conseil intercommunal, comme le lieu de « transaction privilégié entre formations partisanes et entre maires des grandes villes, à l'abri des regards extérieurs »[1177].

[1175] À partir de 2020, les conseillers métropolitains sont élus au suffrage universel dans le cadre des élections municipales. Le bulletin de vote est le même que celui des municipales ; le candidat en tête de la liste est tête de liste aux sièges communautaires. Le maire est ainsi membre de droit du conseil métropolitain, sauf s'il démissionne et laisse sa place à un élu suivant. Concernant les conseillers territoriaux, ils restent en 2020 élus par les conseils municipaux.

[1176] Boulogne-Billancourt (trois élus), Courbevoie (deux élus), Nanterre (deux élus), Rueil-Malmaison (deux élus), Asnières-sur-Seine (deux élus), Colombes (deux élus), Argenteuil (deux élus), Aubervilliers (deux élus), Saint-Denis (trois élus), Aulnay-sous-Bois (deux élus), Montreuil (deux élus), Champigny-sur-Marne (deux élus), Saint-Maur-des-Fossés (deux élus), Créteil (deux élus) et Vitry-sur-Seine (deux élus). La ville de Saint-Denis est la seule, avec la Mairie de Paris, qui dispose d'une représentation en conseil métropolitain de l'opposition municipale (un élu).

[1177] Desage Fabien, « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des « consensus » intercommunaux », *Politix*, 2009/4 (n° 88), p. 150.

Figure n°51 : Composition des bureaux territoriaux sur la période 2016-2020

Nom du territoire	Boucle Nord	Est Ensemble	Grand Est	Grand Orly	GPSEA	GPSO	PEMB	POLD	Plaine Commune	Terres d'Envol	Vallée Sud
Nombre de communes	7	9	14	24	16	8	13	11	9	8	11
Nombre de membres du bureau (hors président)	6	22	13	24	22	7	12	10	16	15	11
Nombre de maires vice-présidents	5	1	13	7	8	7	8	10	9	4	8
Nombre de maires au bureau (hors président)	5	1	13	12	10	7	8	10	9	4	8
Pourcentage de maires au bureau (hors président)	83 %	4 %	100 %	50 %	45 %	100 %	66 %	100 %	56 %	27 %	72 %
Président-maire ?	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Oui	Oui

Le bureau territorial d'Est Ensemble est une exception en ce que les maires y sont, à l'exception du président Gérard Cosme et d'un vice-président, très peu représentés. Cette dé-mayoralisation de l'exécutif territorial est un héritage de l'ancienne communauté d'agglomération sur le même périmètre. Les maires fondateurs de l'intercommunalité souhaitaient en effet dégager un personnel politique municipal spécialisé sur les enjeux intercommunaux[1178]. Les maires ne sont pas pour autant mis à distance des affaires territoriales : ils se réunissent régulièrement entre eux, au sein d'une instance appelée « comité des maires », pour valider les grandes orientations du « Territoire » en amont des bureaux et conseils. Deux autres cas originaux, les présidences de Plaine Commune et Grand Orly Seine Bièvre ne sont pas - jusqu'en 2020 concernant Plaine Commune - occupées par un maire mais par un conseiller municipal de la commune la plus peuplée du « Territoire » :

> « Enquêtée : C'est un président qui anime une coopérative de maires, on n'a pas de ville centre et pas de président-maire.
>
> CL : C'est un principe? Le fait que le président ne soit pas maire?
>
> E: Ça a été un principe fort quand Braouezec est devenu président. Il a lâché son mandat de maire en disant que c'était pas le maire de Saint Denis qui allait assumer la fonction de président » - Entretien auprès de la directrice générale de Plaine commune, le 10 mars 2020.

[1178] Entretien auprès d'une directrice générale adjointe d'Est Ensemble, réalisé le 29 octobre 2019.

Il s'agissait ici de rassurer les autres édiles quant à l'absence de domination politique d'une commune sur les autres ; que l'intercommunalité ne soit pas identifiée à une commune davantage qu'une autre. Mais aussi de spécialiser la fonction présidentielle par rapport au mandat mayoral. Au sein des autres « Territoires », le président-maire est souvent entouré des maires des autres communes ; les édiles disposent d'un mandat de vice-président, ou le délèguent à un de leurs proches. Le président est parfois le maire de la ville la plus peuplée, comme c'est régulièrement le cas au sein des EPCI à fiscalité propre[1179] : Grand Paris Seine Ouest est présidé par le maire de Boulogne ; Grand Paris Sud Est Avenir par le maire de Créteil Laurent Cathala ; et Terres d'Envol par le Maire d'Aulnay. Parfois, comme à Grand Paris Grand Est, la présidence résulte d'un *deal* entre les maires des principales communes : elle est octroyée durant ses trois premières années au maire de Gagny Michel Teulet, commune qui n'est centrale ni économiquement parlant ni en termes de poids démographique. La nomination de Michel Teulet était aussi liée à son expérience d'ancien président de l'association des maires d'Île-de-France, qui a toujours défendu le poids des communes dans la réforme du Grand Paris contre toute intercommunalité contrainte.

C'est en somme la même logique qui prévaut dans la nomination de Gérard Cosme à la présidence d'Est Ensemble à partir de 2012, maire du Pré-Saint-Gervais, comme la moins peuplée du « Territoire ». La prise en compte des communes et des maires conduit ainsi à des équilibres délicats, différents selon la configuration politique locale d'où est né le « Territoire ». Enfin, lorsque le bureau territorial ne comprend pas un représentant par commune, comme c'est le cas de « Territoires » étendus tels Grand Orly Seine Bièvre et Grand Paris Sud Est Avenir, un dispositif de compensation a été imaginé afin d'éviter toute marginalisation : il s'agit de la « conférence des maires ». Elle est décrite par les agents des directions générales des deux « Territoires » que j'ai rencontrés comme une instance décisionnelle informelle car sans existence juridique à la différence des bureaux et conseils ; indispensable à une forme de reconnaissance des maires vis-à-vis de leur « Territoire » :

> « Des conférences des maires sont organisées dans notre 'Territoire'. Ici les maires se voient tous les 15 jours et ils sont tous là, et ça dure trois heures, les 24 sont là pendant trois heures » - Entretien auprès du directeur général de Grand Orly Seine Bièvre, le 27 février 2019.

Ce souci collectif dans la balance des pouvoirs dans l'intercommunalité se retrouve à travers la composition du bureau métropolitain. Il est initialement composé de 19 maires, pour 28 membres. Parmi les non-maires, on retrouve en majorité des élus de la Ville de Paris, dont

[1179] Le Saout Rémy, *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, Presses universitaires d'Orléans, Orléans, 2000.

trois maires d'arrondissement, ou pendant un temps les deux présidents de « Territoire » non-maires, Patrick Braouezec de Plaine commune et Michel Leprêtre du Grand Orly. Mais du fait de la taille de la Métropole et de son nombre de communes, des logiques d'équilibre autres que communales entrent en compte : une représentation de l'ensemble des groupes politiques, proportionnellement à leur poids en conseil métropolitain ; et une logique, à défaut de pouvoir inclure toutes les communes en bureau, d'équilibres territoriaux entre élus de la riche banlieue Ouest et de la banlieue Est plus populaire[1180].

L'intégration des acteurs communaux aux (nouvelles) affaires intercommunales est cependant loin de se limiter à la seule participation des maires aux exécutifs politiques. Michel Crozier et Jean-Claude Thœnig ont montré de longue date qu'au sein du système politico-administratif, « plus les notables ont des relations personnelles avec les fonctionnaires moins ils les critiquent (…) moins ils ont des relations directes avec les administrations plus ils les critiquent ou se montrent agressifs à leur égard »[1181]. Le modèle de régulation entre communes et « Territoire » apparaît autant croisé entre notables et fonctionnaires (locaux), que vertical, entre fonctionnaires « territoriaux » et communaux, selon la description qu'en donnent les agents des directions générales ; avec un objectif de construire des relations durables et de faire du « Territoire » une instance à même de répondre aux préoccupations communales. Les directeurs généraux rencontrés font non seulement référence aux maires et aux présidents des « Territoires » dans leur travail au quotidien mais aussi à leurs homologues communaux. Cela en particulier au sein des « Territoires » dotés des administrations les plus pléthoriques, où plusieurs dispositifs d'ingénierie administrative sont revendiqués par les directeurs généraux comme un moyen d'intégrer les cadres administratifs communaux aux affaires des EPT. Ils se rencontrent très régulièrement au sein de cadres formalisés et routiniers. Une pratique récurrente est la tenue de réunions *a minima* mensuelles entre directions générales communales et territoriale, où l'on échange sur la vie du « Territoire », les transferts de compétence et questions budgétaires, mais aussi sur l'actualité métropolitaine. Le directeur du Grand Orly les décrit à partir du soin qu'il apporte à faire preuve de transparence vis-à-vis des élites administratives communales et à prendre en compte de leurs demandes :

[1180] Notons que ces recherches d'équilibres, à la fois territoriaux et politiques, dans la constitution d'un exécutif local ne sont pas propres à l'intercommunalité, mais s'observent également dans la construction des exécutifs départementaux, Procureur Thomas, Grégory Marie-Ange, « La construction des exécutifs départementaux : retour sur le « troisième tour » des élections départementales », *Revue française d'administration publique*, 2015/2 (n° 154), p. 407-421.

[1181] Crozier Michel, Thoenig Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, 1975/1, p. 7.

> « Je réunis tous les 15 jours les directeurs communaux, ils sont tous là. On transmet les notes avant, j'ai obligation de transmettre les notes 8 jours avant. Si je le fais pas je me fais fusiller par les directeurs. Et pour les maires, le Président se fait fusiller, et quand je dis fusiller, c'est avec refus de discuter. Si j'ai pas transmis 8 jours avant, c'est… Nul et non avenu. Et le président pareil, il peut pas se permettre de ne pas apporter un sujet avec tous les éléments en transparence » - Entretien auprès du directeur général de Grand Orly Seine Bièvre, le 27 février 2019.

Ces rapports réguliers entre administrations territoriale et communales ne se limitent pas aux directions générales. Des groupes de travail, des commissions, des réunions thématiques sur une compétence ou un secteur d'action publique locale spécifique sont régulièrement organisés selon l'actualité des politiques territoriales. Cette régulation verticale soumet l'administration intercommunale aux pressions directes des communes :

> « **On a un système de réunions décisionnelles, très soucieux de la place des villes, qui peut être fastidieux et complexe et parfois peut rendre schizophrénique** (…) On nous demande cette agilité là, de décliner des politiques territoriales, définies pour Plaine Commune, en prenant en compte les spécificités, les enjeux, les priorités de chacun des maires. D'un point de vue managérial et administratif **ça se décline à tous les niveaux en réunions de coordination, d'articulation**, et c'est vrai que les orientations des politiques publiques sont travaillées très fortement avec les villes » - Entretien auprès de la directrice générale de Plaine Commune, 10 mars 2020.

Les agents présentent cette activité d'échange, d'écoute des demandes comme une dimension essentielle de leur travail, destinée à gagner la « confiance » des acteurs communaux. À Grand Paris Sud Est Avenir, une administration composée de six agents est même exclusivement dédiée à l'entretien des relations avec les communes. Appelée « Délégation aux relations et appui aux communes », elle doit jouer auprès de ces dernières un rôle de « conseil tant administratif que technique »[1182]. Des mots d'un agent de la direction générale de ce « Territoire », le but de ce type de dispositif est de montrer la proximité de l'institution territoriale vis-à-vis des communes :

> « Ce qui a été important, c'est qu'on mette en place cette délégation au 'Territoire' avec une direction qui travaille vraiment de manière très proche (…) On fait surtout de l'accompagnement, du travail pédagogique, du travail de confiance. Le directeur général a pris son bâton de pèlerin et est allé à la rencontre des élus et des directeurs (…) Il n'empêche que les 16 maires ont une vraie confiance dans notre fonctionnement, même si on n'est pas forcément d'accord. **Ce travail pédagogique a été mené par le directeur, sur les diverses administrations. Et ce lien d'échange, cette confiance, persiste (…)** On ne s'immisce pas dans leur fonctionnement, ça a été un travail important, mais la volonté de notre direction générale c'était de rencontrer tous les mois les directeurs des communes concernées » - Entretien auprès d'un chargé de mission de la direction générale de Grand Paris Sud Est Avenir, le 27 avril 2018.

[1182] Grand Paris Sud Est Avenir, Rapport d'activité 2017.

Le « Territoire » Grand Paris Sud Est Avenir a ceci de particulier qu'il regroupe des communes à la sociologie et aux caractéristiques urbaines très différentes, entre les denses et urbanisées Créteil, Alfortville, et les petites communes du plateau briard située à l'extrémité Sud-Est du Val-de-Marne.

Figure n°52 : Poids démographique de chaque commune de Grand Paris Sud Est Avenir[1183]

Ces communes à la densité urbaine moindre, plus pavillonnaires et ancrées à droite au sein d'un « Territoire » socialiste sont une source de vigilance particulière de la part de cette « délégation » qui travaille avec elles à « 80% »[1184]. Elles disposent d'une bureaucratie communale moins nombreuse, de services techniques moins lotis, auxquels le « Territoire » entend prêter assistance. Un fonds destiné à la « solidarité, à l'aménagement urbain et au patrimoine » a par ailleurs été mis en place au profit quasi-exclusif de ces petites communes périurbaines ; quand bien même leurs populations sont aussi très aisées.

Ce qui nous intéresse dans ce rapide tableau n'est pas tant de savoir que les acteurs des communes domestiquent les institutions territoriales ; d'autant plus que les cadres des « Territoires » eux-mêmes qui participent activement à placer leur activité sous le contrôle des administrations communales. Ce qui nous intéresse est ce que les cadres des « Territoires » cherchent en retour de la considération et de la transparence qu'ils s'évertuent à montrer à l'égard des communes. L'enjeu de ces dispositifs est double : il s'agit d'abord

[1183] Source : Mairie de Créteil.

[1184] Entretien auprès d'un chargé de mission de la direction générale de Grand Paris Sud Est Avenir, le 27 avril 2018.

d'« accommoder » les cadres communaux au « Territoire », alors que ces agents sont, en termes de position professionnelle, ceux qui ont le plus à perdre dans l'intégration communautaire[1185]. Il faut ainsi que le « Territoire » leur apparaisse comme un partenaire, un soutien, et non comme une administration concurrente ou surplombante. Ces dispositifs d'échange promettent d'intégrer les acteurs communaux dans la décision et de ne pas leur faire perdre en autonomie sur leur périmètre municipal. C'est en cela que ces pratiques visent aussi à intéresser les cadres communaux, eux-mêmes étroitement liés à leur maire[1186], à la cause des « Territoires » et à leur développement : il s'agit pour le directeur territorial de montrer aux acteurs communaux qu'ils ont tout à gagner dans la pérennisation du « Territoire », éventuellement dans sa montée en compétences, dont le fonctionnement ne menace pas la souveraineté municipale et l'autonomie de sa bureaucratie. En somme, l'enjeu pour les directions des « Territoires » est de ne plus être perçues comme une « menace potentielle »[1187] mais au contraire que leur administration apparaisse comme un bienfait ; de tisser des liens réguliers avec les administrations communales à partir desquels se structurent des relations d'interdépendance à même de consolider la place du « Territoire » dans le paysage local.

Un élément me semble bien illustrer le retour sur le surinvestissement auprès des communes qu'attendent les cadres des « Territoires ». Les longues expositions en entretien de ce « souci de la place des villes »[1188] se font en parallèle d'une dénonciation des pratiques de l'administration métropolitaine : elle serait trop distante des maires, irait trop vite et sans concertation, serait brutale[1189]. Par exemple, le directeur général du Grand Orly compare la transparence et la proximité dont fait preuve son administration vis-à-vis des communes à l'opacité d'une administration métropolitaine autoritaire et surplombante :

> « A l'échelle métropolitaine ils découvrent tout au dernier moment. En commission y a personne, les documents se font avec 5 ou 6 maires présents. Ils sont 5 ou 6 en commission. Y a plein de choses qui sont pas… Les maires y vont pas, les maires de partout ils y vont pas. Jacques JP Martin, qui préside la commission sur le Schéma de cohérence territoriale est le premier à le dire : **c'est trop loin et les maires**

[1185] Le Saout Rémy, « L'intercommunalité, une strate politique pertinente », *in* Bigégaray Christian, Cadiou Stéphane, Pina Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, PUG, Grenoble, 2009, p. 66-67.

[1186] Le Saout Rémy, « Les rapports de pouvoir entre les élus et l'élite administrative locale dans les municipalités urbaines. De l'*a priori* de la subordination à une relation collégiale », *Savoir/Agir*, 2013/3 (n° 25), p. 39-45.

[1187] Desage Fabien, Guéranger David, « L'intercommunalité, les maires et notre démocratie », *Métropolitiques*, 24 avril 2013, url : https://metropolitiques.eu/L-intercommunalite-les-maires-et-notre-democratie.html, consulté le 11 octobre 2021.

[1188] Entretien auprès de la directrice générale de Plaine Commune, 10 mars 2020.

[1189] Notre enquêtée de la direction générale de Grand Paris Sud Est Avenir parle d'élus et cadres métropolitains qui « poussent comme des fous furieux » pour tenter de monter en compétences.

> **n'ont pas le sentiment d'être dans une co-construction. C'est un organisme totalement artificiel, sans participation des maires et des conseillers**. Ils découvrent au dernier moment » - Entretien auprès du directeur général de Grand Orly Seine Bièvre, le 27 février 2019.

Le discours est le même au sein de la direction générale de Grand Paris Sud Est Avenir. L'administration métropolitaine est disqualifiée en raison de sa supposée méconnaissance des communes, tandis que la proximité en pratiques de l'administration territoriale aurait permis de faire changer d'avis à des maires initialement plutôt pro-métropole :

> « Y a une instabilité (…) Mais je pense que **la proximité de nos 'Territoires' maintenant vis-à-vis des communes ça me semble acquis**. Pour notre EPT c'est acquis et pour l'ensemble des 'Territoires' ça me semble acquis. Même si des élus ont été virulents contre nous, comme Dallier ou d'autres qui étaient pas forcément des grands défenseurs des 'Territoires', maintenant je vois qu'ils ne parlent plus des 'Territoires' (…) Nos 'Territoires' ils semblent acquis car y a les compétences qui sont remontées, qui font que **les communes ne peuvent pas faire autrement que de travailler avec nous** » - Entretien auprès d'un chargé de mission de la direction générale de Grand Paris Sud Est Avenir, le 27 avril 2018.

L'attention portée aux communes viserait ainsi non seulement à montrer le « Territoire » comme l'échelon intercommunal qui leur serait le plus bénéfique ; aussi d'obtenir la confiance des maires et de leurs cadres administratifs afin de pouvoir développer des actions territoriales, monter en compétence, et *in fine* installer durablement l'institution au sein d'un paysage politico-administratif instable. Si les administrations territoriales se placent ainsi sous le contrôle des acteurs communaux, ce serait ainsi pour mieux les apprivoiser à leur tour.

Cela ne se retrouve cependant pas au sein de chaque « Territoire » : ceux que nous venons d'évoquer ont des administrations structurées et fournies, issues des anciennes communautés d'agglomération qui ont conservé leur périmètre ou qui ont fusionné pour fonder la nouvelle institution. Pour d'autres, tels Paris Ouest La Défense, Boucle Nord de Seine, la bureaucratie du « Territoire » est marginale, donc de fait moins présente, et peut être perçue comme une menace par les agents communaux[1190]. Nous verrons plus tard, avec le cas de l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal à Est Ensemble et Plaine Commune, comment cette attention permet effectivement à des « Territoires » de continuer à développer certaines compétences en dépit des incertitudes qui pèsent sur leurs devenirs.

[1190] Un agent de Paris Ouest La Défense, œuvrant dans un pôle administratif regroupant les développements économique et durable, décrit lors de notre entretien (non enregistré, à sa demande) les relations de concurrence avec ses homologues communaux et la « méfiance » de ces derniers à l'égard du « Territoire », entretien réalisé le 5 avril 2019.

1.1.2 Les tensions dans la gestion de la « Métropole des maires »

À l'occasion de son discours d'investiture à la présidence de la Métropole, le maire de Rueil-Malmaison Patrick Ollier se place dans la continuité de la première Conférence métropolitaine de 2006, de Bertrand Delanoë, du Président Sarkozy et de son implication dans la mise à l'agenda du Grand Paris, et des dirigeants successifs de Paris Métropole[1191]. Il promet d'instaurer un fonctionnement politique similaire à Paris Métropole, qui « dépasse les clivages politiques » et territoriaux. Il insiste surtout sur le rôle de « moteur » que doivent avoir les 131 maires au sein de la nouvelle institution qui doit selon lui permettre une « convergence » entre les édiles[1192]. Ironie de l'histoire (et reflet des fragilités de l'institution), il prononce son discours d'intronisation au sein de l'enceinte du Conseil économique, social et environnemental, la Métropole du Grand Paris ne disposant pas, et c'est encore le cas aujourd'hui, d'un hémicycle propre[1193].

Encadré n° 26 : La campagne pour la première présidence métropolitaine : des primaires internes de la droite à l'alliance transpartisane

La campagne pour la présidence de la Métropole du Grand Paris a eu lieu à partir de la fin de l'année 2015. Elle oppose deux élus républicains, parti qui dispose d'une majorité relative (93 sièges sur 209), mais absolue avec l'UDI, en conseil métropolitain. Opposé à Patrick Ollier, le maire du Perreux-sur-Marne Gilles Carrez a fait campagne sur le thème de la protection des communes ; a mis en avant son expertise sur les questions financières - en lien avec son expérience à la tête de la commission des finances de l'Assemblée nationale et comme rapporteur du budget - ; et a insisté sur le « besoin d'un rééquilibrage » à l'échelle métropolitaine en faveur de l'Est parisien, dont il provient[1194]. En se présentant comme l'élu de l'Est, le maire du Perreux espérait rallier les voix des élus de gauche du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis, et pouvait se démarquer du maire de Rueil-Malmaison, commune qui bénéficie des retombées économiques de La Défense.

Face à lui, Patrick Ollier s'est présenté comme « l'homme du consensus », au service d'une Métropole où « les maires vont travailler ensemble pour faire avancer les dossiers (…) au-delà des différences politiques »[1195]. Afin de s'économiser un premier conseil métropolitain fratricide, le duel des Républicains se règle dans une primaire interne à la demande du leader du parti Nicolas Sarkozy. Ce dernier soutient par ailleurs officiellement Patrick Ollier, son

[1191] Florence Hægel écrit à propos de la prise de rôle de maire de Paris par Jacques Chirac à partir de 1977, année du rétablissement de cette fonction, que le rôle de maire « existait bien avant la création du poste ». Ici aussi, la fonction n'existait pas en tant que telle précédemment, mais ne « peut être étudiée *ex nihilo* » : son « incarnation ne veut pas dire sa naissance » bien que des évolutions palpables par rapport à l'exercice de la présidence syndicale vont pouvoir s'observer, Hægel Florence, *Un maire à Paris. Mise en scène d'un nouveau rôle politique*, Presses de Sciences Po, Paris, 1994, p. 11.

[1192] Intervention de Patrick Ollier retranscrite au sein du procès-verbal du premier conseil métropolitain, le 22 janvier 2016.

[1193] En alternance avec l'hémicycle du conseil régional.

[1194] « Métropole : 'il faut un rééquilibrage à l'est ', selon le candidat Carrez (LR) », *Le Parisien*, 31 décembre 2015.

[1195] « Patrick Ollier, président du Grand Paris : 'Nous voulons aller très vite' », *Le JDD*, 24 janvier 2016.

ancien Ministre délégué aux Relations avec le Parlement[1196]. Après sa victoire, Patrick Ollier conduit des négociations avec les principaux maires des nouveaux groupes politiques métropolitains, et obtient le soutien d'André Santini pour le centre et d'Anne Hidalgo côté socialiste. Au terme d'un *deal* avec la Maire de Paris, il lui octroie la première vice-présidence, et promet de mettre la droite parisienne à l'écart du bureau métropolitain. Patrick Ollier revendique alors une gouvernance transpartisane, et répartit les vice-présidences entre les différents groupes : 3 pour l'UDI, 4 pour le PS, 3 au PCF, 1 pour les verts, et 9 pour les Républicains[1197]. La position conciliante de Patrick Ollier avec la gauche n'est pas nouvelle : il avait déjà œuvré avec les socialistes et les communistes lors des négociations dans le cadre du projet de loi NOTRe. Pour qualifier la diversité politique de son exécutif et la place privilégiée donnée à Anne Hidalgo, Patrick Ollier revendique une « gouvernance partagée ».

Une fois les primaires passées, Patrick Ollier fait face à un seul candidat lors du premier conseil métropolitain, Philippe Laurent, maire UDI de Sceaux et acteur historique de la construction métropolitaine. Ce dernier communique à l'ensemble des élus métropolitains début janvier « 10 engagements » pour une Métropole « collectif des maires et des élus locaux »[1198]. Il promet une Métropole de lutte contre les inégalités, du développement durable et économique, qui exercerait ses compétences et serait présidée avec les 131 maires « au-delà de toute considération partisane ». Disposant de peu de soutiens, il est défait par Ollier qui réunit 192 voix sur 209. C'est ainsi une alliance transpartisane typique des gouvernements intercommunaux qui compose le premier exécutif métropolitain, au terme d'une campagne où l'accent a été mis sur la préservation des pouvoirs des maires.

Une fois élu, Patrick Ollier le répète inlassablement pour caractériser son gouvernement métropolitain, la Métropole du Grand Paris est la « Métropole des maires » :

> « C'est parce qu'elle s'appuie sur les maires que la Métropole a une légitimité propre, une efficacité réelle, une plus-value incontestable » - Interview de Patrick Ollier au *Journal du Grand Paris*, le 31 janvier 2017

Encadré n° 27 : Patrick Ollier, d'adversaire à défenseur de la Métropole

Ce qui intrigue à première vue dans le positionnement de Patrick Ollier sur la réforme du Grand Paris, c'est le renversement de ses positions : il était un farouche adversaire de la métropole intégrée et un fervent défenseur d'une révision de la loi NOTRe en faveur des « Territoires ». À partir de son élection à la présidence de la Métropole et surtout de la reproblématisation du Grand Paris, il défend le renforcement de la Métropole et la subordination des « Territoires » à cette dernière. Fin 2018 devant la Délégation aux collectivités territoriales de l'Assemblée nationale, il suggère même la suppression des

[1196] « Gilles Carrez et Patrick Ollier se disputent la présidence du Grand Paris », *La Croix*, 12 janvier 2016.

[1197] « Grand Paris : tractations à tous les étages avant l'élection du président », 18 janvier 2016.

[1198] Philippe Laurent, « La Métropole du Grand Paris doit réussir », 4 janvier 2016.

départements au profit de la Métropole[1199]. Il en appelle depuis à un « renforcement de la Métropole » à travers un « Acte 2 de la métropolisation »[1200].

Faut-il voir là un« effet Becket », si l'on suit cette formule employée par Bastien François en référence à l'archevêque de Canterbury qui, « après avoir œuvré à la consolidation du pouvoir temporel en tant que chancelier de Henri II Plantagenêt, se montra un défenseur acharné des droits de l'Eglise une fois nommé primat d'Angleterre » ? L'expression décrit « l'endossement d'une posture conforme à l'image de l'institution, posture qui oblige tout autant qu'elle autorise (…) qui s'incorpore sous la forme d'un sens du jeu particulier, générateur (…) d'intérêts et de stratégies »[1201]. Selon cette perspective, quand bien même l'institution métropolitaine est naissante, peu reconnue, faiblement institutionnalisée, et soumise à l'incertitude dans son devenir, la nouvelle position qu'elle offre n'en influerait pas moins sur les prises de position de son premier occupant. Dès le 15 juin 2016 d'ailleurs, Patrick Ollier déclarait au *Nouvel Économiste* prendre la mesure de ses nouvelles fonctions :

> « J'ai voté contre ce projet de la Métropole (…) Le Gouvernement n'a pas accepté nos propositions. *Dont acte* la loi a été votée. Il y avait deux solutions. Ou on refusait d'appliquer la loi et c'est le Préfet de région qui réglait le problème (…) Ou on laissait le pouvoir à la gauche (…) **En tant que président, puisque la Métropole existe dans la loi, je suis décidé à la faire exister dans les faits** ».

L'évolution est cependant plus progressive qu'il n'y parait : Patrick Ollier avait évolué dès les travaux de la mission de préfiguration dans son rapport à la question métropolitaine avec sa participation, aux côtés des élus de gauche, à la fabrication d'un compromis avec le Gouvernement fin 2014. Son positionnement était certes très affirmé publiquement en faveur de la révision de la loi NOTRe d'ici à 2020, mais il avait déjà discrètement pris ses distances avec une partie de la droite des Hauts-de-Seine en négociant avec le Gouvernement aux côtés des notables de gauche.

Patrick Ollier met constamment en avant son mandat mayoral lorsqu'il préside le conseil métropolitain. Cela participe d'une stratégie de présentation de soi qui mise sur le désintéressement, et se rapproche du « romantisme chevaleresque » que décrit Christian Le Bart[1202], et sur le « dévouement »[1203]. Patrick Ollier répète ainsi régulièrement que sa carrière politique est déjà faite, qu'il ne continue à exercer que parce qu'on veut « bien de lui », pour se mettre au service des maires. Il se décrit également comme un homme d'action, face aux critiques dont la Métropole est l'objet, toujours au service des édiles et non d'un intérêt qui lui serait propre :

[1199] « P. Ollier : 'Les territoires doivent devenir des établissements déconcentrés de la métropole' », *Le Journal du Grand Paris*, 15 octobre 2018.

[1200] Interview de Patrick Ollier à *Décideurs Magazine*, le 18 décembre 2020.

[1201] François Bastien, « Le Conseil constitutionnel et la Cinquième République. Réflexions sur l'émergence et les effets du contrôle de constitutionnalité en France », *Revue française de science politique*, vol. 47, 1997/3, p. 385.

[1202] Le Bart Christian, « La nostalgie chevaleresque chez les professionnels de la politique », *in* Bonny Yves, Neveu Erik, de Queiroz Jean-Manuel (dir.), *Norbert Elias et la théorie de la civilisation*, PUR, Rennes, 2003, p. 169-183.

[1203] Briquet Jean-Louis, « Les amis de mes amis... Registres de la mobilisation politique dans la Corse rurale » *Mots*, 1990/4 (n°25), p. 23-41.

> « Alors Monsieur le Ministre, certains réfléchissent et c'est légitime, mais pendant ce temps là nous nous sommes dans l'action au quotidien (…) Nous sommes capables d'investir plus que quiconque, parce que les maires sont légitimes sur leur territoire pour prendre les décisions opérationnelles et **la Métropole des maires est là pour protéger les maires et travailler avec eux dans le sens public** » - Intervention de Patrick Ollier au salon de l'Association des maires d'Île-de-France, le 10 avril 2018.

En se présentant comme maire, Patrick Ollier affiche une appartenance institutionnelle que partage la majorité absolue de l'assemblée qu'il préside. Il invoque sa proximité sociale[1204] avec les édiles, et l'affiche également en conseil métropolitain : il tutoie les maires, exprime une certaine familiarité à leur endroit, commente régulièrement leurs interventions. La conception mayorale des instances politiques métropolitaines que véhicule son président s'accompagne d'un discours de responsabilisation vis-à-vis des élus métropolitains. Patrick Ollier leur demande d'agir en tant que maires, par exemple, à l'occasion du vote de l'intérêt métropolitain en matière d'habitat le 7 décembre 2018 :

> « Moi je suis président de la Métropole des maires, et **en tant que président de la Métropole des maires je souhaite que les maires assument leurs responsabilités et je pense pas qu'ils veuillent se décharger de leurs responsabilités**, donc c'est à nous de faire le choix de ce qui doit monter à la Métropole, et ce qui doit rester de la responsabilité du terrain. **Et c'est à vous…. Et c'est à nous donc car je suis maire aussi**, de faire le choix de ce qui remonte à la Métropole et de ce qui doit rester de la responsabilité du terrain » - Propos retranscrits lors de l'observation du conseil métropolitain du 7 décembre 2018.

La prise de rôle de Patrick Ollier fait écho au constat de Rémy Le Saout sur les caractéristiques classiques du président d'établissement intercommunal, contraint à minimiser son pouvoir de dirigeant politique auprès des autres maires élus intercommunaux[1205]. Plus encore, en même temps que Patrick Ollier définit son mandat métropolitain comme un prolongement de son mandat municipal, il invite les maires siégeant en conseil métropolitain à en faire de même :

> « C'est vous, les maires, qui devez décider de ce que vous voulez. Nous laissons la possibilité aux maires de décider. C'est bien l'intention du Conseil métropolitain, en tout cas je l'espère, car nous sommes ici dans le respect des décisions des maires avant toute chose » - Procès-verbal du conseil métropolitain du 24 juin 2016.

[1204] Le Bart Christian, Lefebvre Rémi, « Une nouvelle grandeur politique? », *in* Le Bart Christian, Lefebvre Rémi (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, PUR, Rennes, 2005, p. 11-30.

[1205] Le Saout Rémy, *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, *op. cit.*

C'est avec ce cadrage que le « président de la Métropole des maires », comme il se définit régulièrement, tente d'intéresser les édiles à l'institution métropolitaine : Patrick Ollier s'établit en « allié »[1206] des maires, la Métropole du Grand Paris est *leur* institution, et l'exercice du mandat métropolitain est indissociable de leur mandat mayoral. C'est avec l'invocation d'une non-différenciation des mandats mayoral et métropolitain que le président de la Métropole entend puiser sa légitimité, engranger des soutiens pour son institution à l'avenir incertain, et constituer une coalition à même de verrouiller en sa faveur le processus de réforme engagé. Comme Patrick Ollier le dit lui-même début 2019 à l'occasion de ses vœux annuels : « La métropole des maires est irréversible ».

Cette association des mandats métropolitain et mayoral permet de mettre le mandat de conseiller territorial à l'écart de la gestion des affaires du Grand Paris, et par la même occasion les revendications des « Territoires ». Il arrive pourtant régulièrement que Patrick Ollier fasse des allusions aux incertitudes qui touchent la Métropole en conseil, comme à l'occasion du conseil du 9 février 2019, au détour d'un échange sur la compétence Gémapi[1207] et des dépenses qu'elle engendrera :

> « Le budget de la Métropole est indigne. La loi NOTRe a mis en place un dispositif ahurissant, et on a voté contre cette loi. Mais on doit l'appliqué, et j'espère que le Gouvernement entendra nos appels. J'ai rencontré les ministres, le Premier ministre (…) Il faut une décision et une réforme au niveau du Gouvernement. On est tous auditionnés en ce moment au Parlement, et **j'espère qu'on fera avancer notre cause** » - Propos recueillis lors de l'observation du conseil métropolitain du 9 février 2019.

L'expression « notre cause » surprend : la cause n'est pas la même que l'on défende la Métropole ou les « Territoires ». Suite à cette intervention, Patrick Braouezec tente une mise au point, en précisant les demandes spécifiques des « Territoires » sur la préservation de leur fiscalité propre. Une fois l'intervention du président de Plaine Commune achevée Patrick Ollier recadre les échanges. Les revendications des « Territoires » n'ont pas leur place dans l'hémicycle métropolitain, seuls comptent les maires et *leur* Métropole :

> « On va pas rouvrir le débat car la strate à disparaitre est en plein milieu du débat. Pour l'instant le consensus est sur le fait que rien ne bouge, et c'est la pire des choses qui peut nous arriver. **Le Gouvernement ne veut pas faire de vague et résultat rien ne bouge. Je suis maire moi aussi, c'est la Métropole des maires, et l'objectif général de tout le monde, c'est que les communes ne soient pas celles qui paient, car la Métropole des maires serait morte** » - Propos recueillis lors de l'observation du conseil métropolitain du 9 février 2019.

[1206] Akrich Madeleine, Callon Michel, Latour Bruno, « A quoi tient le succès des innovations? 1 : L'art de l'intéressement, Gérer et comprendre,, *Annales des Mines*, 1988, p. 4-17.

[1207] Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

Horizon de la métropole et horizon des communes sont confondus dans le discours de Patrick Ollier. Il présente la Métropole comme un pare-feu au bénéfice des communes, et rappelle régulièrement qu'elle les alimente de façon conséquente financièrement parlant via les « attributions de compensation »[1208].

La gestion de la « Métropole des maires » n'est cependant pas sans contradiction : contrairement aux « Territoires », les affaires politiques métropolitaines reposent pour beaucoup sur une concertation menée entre le président de la Métropole et les présidents des cinq groupes politiques du conseil métropolitain[1209]. Ce sont ainsi les présidents de groupe qui filtrent, en amont du conseil communautaire et des bureaux[1210], les délibérations potentiellement conflictuelles :

> S'il y a des sujets de discorde, ils se traitent en amont. On a une réunion des présidents de groupe pour chaque instance, avec les cinq groupes. **Elle permet comme à l'Assemblée nationale de déblayer les sujets et voir les positionnements, elle vient avant le bureau, qui lui même peut préparer le conseil**. L'ordre du jour est ainsi discuté en amont avant l'envoi officiel » - Entretien avec le directeur de cabinet de Patrick Ollier, le 21 juillet 2020.

Cette assise sur les groupes politiques est qualifiée par l'exécutif métropolitain de « gouvernance partagée » : la « Métropole des maires » vise à intéresser ces derniers à la pérennisation de l'innovation institutionnelle ; la « gouvernance partagée » à préserver l'alliance avec le groupe socialiste et la Mairie de Paris qui le domine. Ce groupe est d'ailleurs présidé par Emmanuel Grégoire, premier adjoint d'Anne Hidalgo. L'appui sur les groupes politiques permet d'obtenir le soutien des socialistes parisiens et d'autres groupes peu pourvus en maires tels les écologistes :

> « Nous dans notre groupe, on avait d'abord des élus parisiens, pour qui c'était pas forcément la priorité la Métropole (…) La position du président de groupe était par contre complètement pro-métropole et y avait pas de voix trop discordantes. Du coup on travaillait vraiment les sujets métropolitains et **c'est pour ça qu'on avait de l'impact et qu'on était respectés par l'administration et Ollier, car on était un peu un groupe de soutien au principe même de la Métropole, et donc un peu d'Ollier aussi** » - Entretien avec un ancien collaborateur du groupe écologiste à la Métropole du Grand Paris, le 9 novembre 2020.

[1208] Pour rappel, ces attributions sont une restitution, aux communes, du montant de 2015 des ressources fiscales et budgétaires que la Métropole perçoit en leurs lieu et place. Ne reste dans le budget propre de la Métropole que la croissance de la fiscalité professionnelle dont elle bénéficie.

[1209] Entre 2016 et 2020, le conseil de la Métropole se divise en cinq groupes politiques : un groupe Front de Gauche qui détient 33 sièges ; un groupe PS qui en détient 44 ; un groupe Vert avec 9 sièges ; UDI qui en détient 25 ; LR majoritaire avec 93 sièges ; auxquels s'ajoutent 5 sièges divers-droite.

[1210] Contrairement à ce qu'observe Fabien Desage dans le cas de la communauté urbaine de Lille, où le rôle des bureaux prime dans la prise de décision, Desage Fabien, « Un régime de grande coalition permanente ? », *art. cit.*

Pour les défenseurs de l'institution territoriale, ce fonctionnement politique sur les groupes révèlerait l'inconsistance sociale de la « Métropole des maires », en ce que ces derniers seraient finalement sortis du jeu décisionnel métropolitain :

> « Dans les commissions métropolitaines Ollier a interdit aux représentants des 'Territoires' et communes de participer. **Il considère que les seuls habilités c'est les représentants des groupes politiques**, donc il accepte un technicien par groupe politique. Ce qui n'est pas du tout… On dévoie totalement le mode de fonctionnement, donc on est dans la découverte permanente. C'est tout sauf une construction partagée » - Entretien auprès du directeur général de Grand Orly Seine Bièvre, le 27 février 2019.

Le président de la Métropole ne peut œuvrer sans le groupe socialiste, moins loti en maires du fait de la place qu'y occupent les conseillers de Paris ; ni sans la Maire de Paris, qui est un soutien de poids pour Patrick Ollier face à des « Territoires » et un exécutifs régional favorables à la suppression de la Métropole. De ces soutiens indispensables en vue la stabilisation de l'institution métropolitaine résultent des tensions : Patrick Ollier clame la « Métropole des maires » tout en instituant un processus décisionnel qui s'appuie les groupes politiques, dont les présidents ne sont par ailleurs pas maires[1211] ; des tensions aussi dans son propre camp, comme en témoigne l'action d'une des principales opposantes parisiennes à Anne Hidalgo, Rachida Dati, pour empêcher la réélection de Patrick Ollier en 2020[1212].

Pour s'imposer dans la situation concurrentielle autour du monopole du territoire bureaucratique intercommunal, promoteurs des « Territoires » et de la Métropole luttent pour s'arroger les faveurs d'un même groupe : les acteurs communaux. Face à l'incertitude, ils en appellent aux maires, dont le soutien est indispensable pour être reconnue comme la catégorie intercommunale à préserver. Durant toute la période transitoire, à quelques exceptions comme la pétition fin 2018 sur la dotation d'équilibre affectée aux « Territoires », aucune prise de position collective des maires ne témoigne publiquement d'un soutien stable envers l'une ou l'autre des deux institutions en lutte. Nous ne sommes plus dans la situation de la mission de préfiguration où une très large majorité de maires avait voté pour un même scénario institutionnel en conseil des élus. Obtenir le soutien des maires est un travail constant, qui se renouvelle à chaque épreuve que traversent les institutions en concurrence.

D'autant plus que les maires, préservés dans la reproblématisation du Grand Paris, disposent d'une stabilité qui ne les contraint pas à une mobilisation constante. La persistance

---

[1211] Entre 2016 et 2020 les présidents des groupes sont Éric Césari pour le groupe LR, adjoint au maire de Courbevoie ; Ivan Itzkovitch pour le groupe UDI, adjoint au maire de Rosny-sous-Bois ; Yves Contassot pour les Verts, élu de Paris ; Emmanuel Grégoire pour le groupe socialiste, premier adjoint de la Maire de Paris.

[1212] *Le Monde*, 7 juillet 2020. Nous en reparlerons au sein de l'épilogue de la thèse.

de la centralité des maires est par ailleurs promise à la fois par la Métropole et par les « Territoires » ; indépendamment du scénario susceptible de s'imposer, la commune a vocation à rester le pilier de l'action publique locale. Enfin l'existence de deux catégories d'institutions leur offre potentiellement deux fois plus de positions électives. En somme, l'incertitude sur les devenirs des « Territoires » et de la Métropole et l'indécision autour de qui sortira gagnant de la réforme pourraient même avoir quelque chose de bénéfique à l'exercice du mandat mayoral, sujet à une double protection intercommunale. Face aux institutions du Grand Paris, les maires conservent bel et bien la « maîtrise des incertitudes »[1213].

1.2 Revendiquer le consensus

À défaut de soutiens communaux affirmés et durables à leurs projets respectifs de réforme institutionnelle, les promoteurs des institutions en concurrence revendiquent publiquement une gestion des affaires intercommunales qui ne suscite pas d'oppositions. C'est en ce sens que nous souhaitons traiter la question du « consensus » : non pas sous l'angle d'un « régime politique singulier » aux institutions intercommunales, gouvernées par de larges coalitions transpartisanes à même de consolider un « ordre municipaliste »[1214] ; mais en tant que performance revendiquée par les promoteurs des institution en concurrence auprès des observateurs extérieurs au jeu intercommunal. Nous nous centrerons ici sur la recherche de l'unanimité lors des mises au vote par l'exécutif métropolitain et sa mise en valeur auprès des pouvoirs publics et des commentateurs de la réforme. L'unanimité en conseil métropolitain est une performance à renouveler pour chaque vote (1.2.1). Lorsqu'elle est acquise, elle est brandie en étendard auprès de l'extérieur en ce qu'elle attesterait d'une forme de soutien des maires à l'institution métropolitaine (1.2.2).

1.2.1 Une unanimité métropolitaine systématiquement recherchée…

Le consensus métropolitain ne s'inscrit pas dans un fonctionnement politique routinisé et institutionnalisé. Loin d'être une « valeur politique »[1215] partagée par l'ensemble des

---

[1213] Crozier Michel, Friedberg Erhard, *L'Acteur et le système*, Seuil, Paris, 1977.

[1214] Desage Fabien, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale* », *op. cit.*, p. 348.

[1215] Guéranger David, « L'intercommunalité, créature de l'état. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, vol. 58, 2008/4, p. 613.

acteurs politiques de l'institution, le consensus est davantage une revendication de l'exécutif métropolitain, caractérisée par l'unanimisme qu'il exige lors de chaque mise au vote.

Régulièrement, Patrick Ollier blâme depuis la présidence de séance les élus qui ne votent pas favorablement des délibérations filtrées en amont, en particulier lorsque les élus mobilisent un registre partisan pour justifier leurs positions. Lorsque des élus déposent des amendements sans être passés en amont par les différents filtres préalables au conseil, Patrick Ollier leur demande de les retirer, afin d'éviter tout vote majoritaire.

Un exemple à ce propos, lors du vote de « l'intérêt métropolitain »[1216] en matière d'amélioration du parc immobilier bâti et d'habitat insalubre le 7 décembre 2018[1217]. La délibération est importante car il s'agit de définir comment la Métropole exercera ses prérogatives dans ce grand ensemble de compétence. Elle est minimaliste : il n'est pas question que la Métropole s'occupe directement d'opérations en cours, simplement qu'elle « appuie » les communes dans leurs actions en leur offrant un soutien juridique, technique, financier et se fasse leur « porte-parole » sur ces enjeux auprès de l'État. Plusieurs élus de gauche déposent des amendements, notamment la conseillère socialiste de Paris Catherine Baratti-Elba, afin d'aller plus loin dans les actions métropolitaines. Face aux demandes émanant de la gauche, Patrick Ollier rappelle que la délibération a nécessité une année de travail avec les différents groupes politiques, et invoque le « danger avec toutes les incertitudes de la Métropole » à se lancer dans des actions non concertées au préalable. Soucieux d'obtenir une unanimité sans passer par des votes majoritaires sur les amendements, Patrick Ollier insiste auprès de ses homologues pour qu'ils retirent leurs amendements : « si tu acceptais de le retirer ce serait bien, tu le retires ? Merci », dit-il à Patrick Braouezec ; à Catherine Baratti-Elba, élue PS de Paris ; « Si vous pouviez le retirer ça serait une bonne chose. Tu acceptes ? Merci de l'avoir retiré » ; à Gérard Cosme « Ça serait très imprudent, moi je souhaite le retrait. Il est retiré ? Merci beaucoup ». Les élus les retirent, Patrick Ollier promettant de relancer la discussion plus tard ; le problème n'est pas clôt, contrairement au vote, unanime, qui prime dans la gestion politique métropolitaine.

Après les vifs débats qui ont jalonné l'histoire du Grand Paris, le conseil métropolitain apparaît comme un espace feutré qui reflèterait une concorde métropolitaine nouvelle ; une

---

[1216] L' « intérêt métropolitain » définit ce qui, dans le grand ensemble de cette compétence, est effectivement transféré à la Métropole.

[1217] Observation du conseil métropolitain du 7 décembre 2018.

arène où les votes s'enchainent ; rythmés par des interventions qui se limitent le plus souvent à des demandes de précision et des questions d'ordre technique ; où les oppositions partisanes n'ont pas leur place. La procédure routinisée de mise au vote est la suivante : Patrick Ollier annonce la délibération ; un élu métropolitain la présente ; Patrick Ollier le félicite pour son travail et pour la concertation préalable ; elle est votée à l'unanimité ; Patrick Ollier remercie l'assemblée et « les maires ».

Toujours lors du conseil du 7 décembre 2018, un avis sur les demandes de dérogation aux règles du repos dominical est mis au vote. La délibération propose que la Métropole appuie les demandes des maires à ce sujet. Opposés au travail le dimanche, les groupes Front de Gauche et Europe Écologie Les Verts font valoir leurs désaccords de principe. Le communiste Pascal Beaudet signale cependant que son groupe se contentera d'une abstention afin de respecter « la volonté des villes » favorables à l'ouverture de leurs commerces, ce dont le remercie Patrick Ollier :

> « J'apprécie beaucoup cette mesure qui crée une sérénité dans nos travaux qui est tout à votre honneur. **De ne pas faire d'enjeux politiques dans les travaux de la Métropole est quelque chose de très constructif** » - Propos recueillis lors de l'observation du conseil métropolitain du 7 décembre 2018.

Le président du groupe écologiste et élu de Paris Yves Contassot annonce pour sa part un vote contre, ce que déplore le président métropolitain :

> « J'ai entendu s'abstenir, ou voter contre. **Je préfère l'abstention, on n'est pas au conseil de Paris ici, mais métropolitain** » - Propos recueillis lors de l'observation du conseil métropolitain du 7 décembre 2018.

Un conseiller qui vote « contre » une délibération court le risque d'être rappelé à l'ordre par le président de la Métropole. Ce dernier propose par ailleurs systématiquement que les votes se fassent à main levée, malgré la possibilité de voter avec le boitier électronique qui est à disposition des conseillers. Il rappelle régulièrement en début de conseil métropolitain son souhait de parvenir à l'unanimité :

> « **98% de nos délibérations sont votées à l'unanimité depuis que l'on existe** (…) En 3 ans on a pu faire autant de travail dans autant de domaines sans le moindre problème majeur de fonctionnement par rapport aux différentes sensibilités politiques de l'hémicycle, c'est grâce à cette méthode de travail. Ce que nous faisons, c'est pas pour tel ou tel groupe, mais pour les habitants. Et c'est tout à votre honneur d'avoir accepté cette méthode de travail, cela nous prend beaucoup de temps, mais c'est la réussite de notre travail » - Propos recueillis lors de l'observation du conseil métropolitain du 7 février 2019.

Voter favorablement les délibérations préalablement filtrées est convoqué comme un signe de la « hauteur », de la « sagesse » des élus, qui se placent au sein de l'assemblée métropolitaine « par-delà les divisions partisanes afin de parvenir à des accords »[1218]. Dans le cas où les chefs de groupe politique communiquent à la présidence des évolutions dans les positionnements de certains de leurs élus, l'exécutif métropolitain reporte systématiquement le vote, parfois seulement quelques heures avant la séance. C'est par exemple le cas le 31 mars 2017. Deux délibérations relatives à des propositions coopération avec des établissements publics et syndicaux de service public étaient à l'ordre du jour. Patrick Ollier annonce en début de séance que les votes sont reportés, eu égard à « certaines difficultés que je n'avais pas appréhendées et qui sont apparues ce matin en réunion de groupes ». En dépit des protestations du maire de Nogent Jacques JP Martin, Patrick Ollier impose le report : « Je ne veux pas ouvrir un débat sur ce sujet aujourd'hui (…) Il me semble que nous pouvons perdre trente jours pour une construction intelligente au lieu de nous fâcher sur un quiproquo de séance »[1219].

Les filtres des groupes politiques et du bureau métropolitain, ajoutés à l'impérative unanimité recherchée par l'exécutif métropolitain, limitent drastiquement la portée politique des décisions prises en conseil métropolitain. Une continuité avec Paris Métropole s'observe à ce titre : beaucoup des délibérations mises au vote lors des quatre ou cinq conseils métropolitains annuels sont relatives à des conventions de partenariat avec des établissements publics, des syndicats ; des enjeux administratifs et de ressources humaines internes ; la désignation de représentants de la Métropole au sein de divers organismes, etc. Du fait des marges de manœuvre financières limitées de la Métropole et de la faiblesse des dépenses d'investissement, les votes budgétaires passent sans encombre, à l'exception de l'épineuse question préalablement abordée des dotations affectées aux « Territoires ». Pour le reste, il s'agit essentiellement des votes de « l'intérêt métropolitain » sur les différentes compétences dont la Métropole peut se saisir en partie. Ces « intérêts » sont généralement minimalistes : la Métropole ne se dote d'aucune prérogative opérationnelle à quelques rares exceptions près, et se contente d'un soutien aux communes. Les élus ont par ailleurs tout intérêt à les voter : en l'absence de vote d'un intérêt métropolitain sur un champ de compétence donné, l'ensemble de ce qui compose cette compétence remonte à la Métropole. D'où la nécessité pour un élu, même potentiellement opposé à l'intercommunalité métropolitaine, de voter favorablement ce

[1218] Bachir-Benlahsen Myriam, « Faire de sagesse vertu. La réforme du code de la nationalité » *Politix*, 1991/4 (n°16), p. 33-40.

[1219] Procès-verbal du conseil métropolitain du 31 mars 2017.

type de délibérations pour qu'un minimum d'objets, négociés en amont, passent sous la gestion de l'échelle métropolitaine. Des conflits - sur lesquels nous reviendrons plus en détail dans la troisième section du chapitre - apparaissent néanmoins entre 2018 et 2019 autour de l'élaboration des grands « schémas métropolitain », sur l'aménagement et l'habitat. Mais ils seront réglés en coulisses, loin de la publicité du conseil et finalement reportés, pour préserver l'unanimisme.

1.2 2 …Requalifiée en soutien des maires

Ces votes récurrents à l'unanimité sont requalifiés par les promoteurs de l'échelle métropolitaine comme des preuves de l'adhésion collective des maires à sa gestion et plus largement comme un soutien en actes à la Métropole. Quand ils sont invités devant la Délégation aux collectivités territoriales à l'Assemblée nationale fin 2018, ou devant celle du Sénat fin 2020 ; interrogés dans les médias à propos de la situation de la Métropole ; ou à l'occasion de débats publics, d'inaugurations ou de cérémonies ; les membres de l'exécutif métropolitain le répètent systématiquement : la Métropole est un « espace de fabrique du consensus »[1220] où les décisions sont prises (quasi) systématiquement à l'unanimité. Et lorsque l'unanimité n'est pas atteinte, les coupables sont tout trouvés : « des acteurs cherchent à faire en sorte que le consensus ne se passe pas », déclare ainsi Anne Hidalgo devant la Délégation de l'Assemblée nationale en allusion à « l'Alliance des Territoires »[1221].

L'exécutif métropolitain travaille ainsi à envelopper son action d'une « apparence de consensus »[1222] : pourquoi en effet remettrait-on en cause une institution où tout semble bien se passer, où les élus franciliens parviennent enfin à se mettre d'accord ? L'apparence de consensus fait office de ce qu'Ervin Goffman appelle une « façade » , c'est-à-dire la « partie de la représentation qui a pour fonction normale d'établir et de fixer la définition de la situation qui est portée aux observateurs »[1223]. Les observateurs ce sont les députés, le Préfet, les acteurs ministériels, les journalistes, etc. ; la définition de la situation, celle d'une Métropole qui serait parvenue à créer une concorde inédite entre les maires. L'unanimisme est constamment quantifié par Patrick Ollier, qui répète régulièrement que « 98% » (parfois 99%,

---

[1220] Expression employée par Anne Hidalgo à l'occasion de la table-ronde sur la gouvernance du Grand Paris organisée par la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, le 26 novembre 2020.

[1221] Propos rapportés à partir de la retransmission par la chaine de l'Assemblée nationale de l'audition d'Anne Hidalgo devant la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, le 20 décembre 2018.

[1222] Goffman Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne. 1. La présentation de soi*, Les éditions de Minuit, Paris, 1973, p. 18.

[1223] *Ibid.*, p. 29.

devant la Délégation au collectivités territoriales de l'Assemblée nationale) des délibérations sont votées à l'unanimité :

> « Depuis la création de la Métropole, nous avons engagé des actions majeures dans plusieurs domaines que nous avons réussies à mettre en œuvre collectivement dans l'intérêt des 131 communes et au service des 7,2 millions d'habitants. Avec une gouvernance partagée efficace, qui nous a permis d'agir très vite, **pas moins de 742 délibérations ont été adoptées au cours de 36 Bureaux et 26 Conseils, dont 98 % à l'unanimité** » - Extrait de la « Lettre de la Métropole du Grand Paris » du 10 mars 2020
>
> ;
>
> « 98% de nos délibérations sont votées à l'unanimité depuis que l'on existe. Les journalistes se demandent comment c'est possible **»** - Propos recueillis lors de l'observation du conseil métropolitain du 7 février 2019.

L'agitation de ces « 98% » n'est pas sans rappeler les « 94% » que rappelait le même Patrick Ollier au Gouvernement lors des débats de la loi NOTRe, à propos de la motion largement votée par le conseil des élus de la mission de préfiguration. L'unanimisme permet à l'exécutif métropolitain une « mise en scène de l'unité » par le vote[1224], dans le contexte concurrentiel de la période transitoire. Il est traduit comme un soutien en acte des maires à l'institution métropolitaine :

> « Sans le soutien des maires, sans ça nous n'aurions pas fait le 1/10ème de ce qu'on a fait » - Intervention de Patrick Ollier auprès de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée Nationale, le 11 octobre 2018.

Les journalistes qui relaient les décisions métropolitaines font régulièrement l'écho du caractère consensuel de l'Assemblée métropolitaine. Parfois avec une certaine ironie, lorsque Denis Cosnard du *Monde*[1225] qualifie la Métropole de « feutré et sympathique » et de « club des maires ». Parfois de façon positive, lorsque l'unanimisme est placée au rang des acquis de l'institution métropolitaine :

> « Une métropole-région, au contraire, ferait courir le risque « *d'une guerre des élus ruraux, bien plus nombreux, contre les élus urbains* », au détriment de l'agglomération, quand la métropole peut se targuer de n'avoir jamais connu « *la moindre chicaya politique : 98% des délibérations sont votées à l'unanimité* » - Allix, Grégoire, « En sursis, la Métropole du Grand Paris jouera sa survie après les municipales », *Le Monde*, 18 février 2020 (*les propos rapportés en italiques, non discutés par le journaliste, sont ceux d'Anne Hidalgo*).

[1224] Déloye Yves, Ihl Olivier, *L'acte de vote*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008, p. 44-50.

[1225] « L'invisible Métropole du Grand Paris », *Le Monde*, 26 juin 2019.

Revendiquer le consensus permet à l'exécutif métropolitain de prétendre représenter les maires lorsqu'il est invité à s'exprimer à propos de l'évolution de la réforme et d'afficher une unité du groupe social. Plus encore, la Métropole du Grand Paris étant la « Métropole des maires », s'attaquer à celle-ci serait contester l'autorité des édiles :

> « La Métropole doit rester la métropole des maires car quand c'est une autorité supérieure qui veut imposer la contrainte, sauf à supprimer les maires, c'est pas facile à gérer. **Et lorsque les maires sont autour de la table et décident ensemble de faire des choses d'intérêt public ça se passe beaucoup mieux** » - Intervention de Patrick Ollier auprès de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, le 11 octobre 2018.

Dans la situation concurrentielle qui oppose « Territoires » et Métropole, la définition d'une façade d'unité est un enjeu de lutte[1226]. Les contempteurs de la Métropole dénoncent une « représentation frauduleuse », une « façade mensongère » en soulignant le « divorce entre les apparences » du consensus et la « réalité »[1227] de la (in)consistance politique des votes. Gérard Cosme, président d'Est Ensemble jusqu'en 2020, revient ainsi sur l'unanimisme auprès de *Libération* dont il dénonce l'inconsistance :

> « Il passe son temps à nous dire sa satisfaction que 95 % (*sic*.) des délibérations soient votées à l'unanimité. Mais quand on arrive sur des sujets financiers, ça ne marche pas » - « Une campagne de thèmes et d'anathèmes », *Libération*, 12 mars 2020.

Invité en tant qu'expert par la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat après les interventions d'Anne Hidalgo et de Patrick Ollier, l'urbaniste Philippe Subra en fait de même :

> « Anne Hidalgo se félicitait récemment que 98% des décisions prises par la métropole sont consensuelles. En réalité, ce consensus existe parce qu'à la métropole on ne parle pas des questions qui fâchent ! » - Intervention de Philippe Subra devant la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, le 20 février 2020.

Cette dénonciation est également présente dans le discours d'acteurs passés par l'administration métropolitaine. Elle est formulée en entretien par une ancienne directrice générale adjointe de la Métropole du Grand Paris. Elle souligne que l'unanimisme vanté et publiquement affiché résulte simplement de la mise de côté de toute délibération potentiellement conflictuelle :

[1226] Bué Nicolas, « La façade d'unité des gouvernements. Le cas d'une coalition de gouvernement municipal », *Sociétés contemporaines*, 2012/4 (n° 88), p. 17-43.

[1227] Goffman, Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne. 1, op. cit.* p. 61.

> « Sur le schéma métropolitain, j'ai vu Patrick Ollier ne pas vouloir le mettre au vote malgré le remarquable travail d'Ivan Itzkovitch[1228]. Le schéma de cohérence territoriale aurait été voté mais **Ollier ne peut fonctionner qu'à l'unanimité.** C'est Ollier qui a décidé, comme il n'allait pas avoir l'unanimité mais seulement une majorité, qu'il fallait le reporter, et a demandé à Ivan Itzkovitch de manger son chapeau en disant que c'était lui qui demandait de le retirer » - Entretien auprès d'une ancienne directrice générale adjointe de la Métropole, le 10 juillet 2020.

Passée par le cabinet du secrétaire d'État Christian Blanc, puis membre de la Société du Grand Paris, cette enquêtée issue de la haute administration de l'État et familière des enjeux spécifiques à l'agglomération quitte son poste de directrice générale adjointe dès mai 2020, quelques mois seulement après qu'il ait été créé spécialement pour son arrivée. Elle dénonce l'absence des élus en commissions métropolitaines et leur faible intérêt pour la vie de la Métropole ; un exécutif obnubilé par l'unanimité davantage que par la mise en place de politiques proprement métropolitaines. Son récit rejoint en partie celui de la première directrice des finances de la Métropole, issue de la Mairie de Paris puis passée par la mission de préfiguration, et retournée au bout de deux ans au sein de l'administration parisienne :

> « Je peux vous assurer, **y a des élus qui sont à l'intérieur de la Métropole pour la faire capoter.** On peut avoir d'autres responsabilités, les élus métropolitains ils sont élus communaux, et certains même nationaux. À un moment donné j'ai vu des élus de la commission des finances qui faisaient en sorte de favoriser leurs communes, et qui siphonnaient la Métropole. **Des élus membres du bureau, y en avait qui étaient là pour siphonner** » - Entretien auprès d'une ancienne directrice de la Métropole, le 13 mai 2020.

L'inconsistance politique de la Métropole et de son unanimisme est ici davantage mis sur le compte des maires que sur l'exécutif en tant que tel ; toujours est-il que l'unanimisme est dénoncé comme étant une fin en soi. Pour autant, les discussions conflictuelles existent. Elles ont cours au sein de lieux fermés aux seuls élus et techniciens qui les entourent, comme le relate une agente de la direction générale de Chevilly-Larue à propos de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale métropolitain :

> « J'étais au séminaire schéma métropolitain du mois de janvier. C'est le premier moment du séminaire où les élus sont invités. On aurait dû avoir une forte présence des maires et adjoints. Nous on avait la maire-adjointe, pas au fait de ça, c'est vous dire, pour faire de la présence, y avait même pas 50 élus et ça c'est fini en bagarre entre Berdoati[1229] et Ollier, plaidant pour un schéma très très décliné à la parcelle, et Berdoati qui lui dit 'tu m'empêcheras pas de faire ce que je veux chez moi' » - Entretien à la Mairie de Chevilly-Larue, le 28 août 2019.

[1228] Maire-adjoint de Rosny-sous-Bois et président du groupe UDI à la MGP, également en charge du comité de pilotage du schéma de cohérence territoriale métropolitain.

[1229] Eric Berdoati, maire LR de Saint-Cloud.

Ici, la critique relayée par l'enquêtée n'est pas celle d'une « Métropole des maires » dépourvue de velléité d'intégration intercommunale, mais au contraire celle d'une Métropole potentiellement contraignante à l'égard des communes. Elle fait écho aux critiques que nous avons vues précédemment, formulées par les acteurs des directions générales des « Territoire » contre un exécutif métropolitain qui ne ferait pas suffisamment preuve de transparence ou qui tenterait de faire passer ses documents planificateurs en force. Les dénonciations d'une façade mensongère se font ainsi selon des registres contradictoires : la Métropole peut être accusée d'avoir des velléités intégratrices et d'être peu soucieuse des aspirations des maires ; elle est également critiquée pour sa recherche de l'unanimité à tout crin qui conduit au vote de délibérations sans consistance politique. Ces dénonciations sont peu exprimées publiquement, seuls les présidents de « Territoire » les plus actifs dans « l'Alliance » et la présidente de la région Île-de-France s'y livrent. Sinon, elles sont circonscrites à des espaces confinés, ou bien sont formulées en entretien par des anciens agents de la Métropole qui ont depuis fait défection. Mais les maires ne remettent pas en cause l'unanimisme inlassablement recherché par Patrick Ollier. Et pour cause, il leur est profitable : grâce à lui les maires disposent d'une forme de droit de véto contre les délibérations métropolitaines. C'est seulement à l'occasion des élections métropolitaines de 2020 que des critiques d'élus métropolitains - liés à « l'Alliance » à l'exécutif régional, ou membres de la droite parisienne mécontente de la place octroyée à Anne Hidalgo au sein du bureau de la Métropole - seront publiquement formulées sur la gestion métropolitaine. Elles n'empêcheront pas la réélection de Patrick Ollier, qui pourra alors réaffirmer le soutien que prêteraient les maires à sa gestion, et à son institution[1230].

Conclusion transitoire : L'indécision au bénéfice des maires ?

Les maires sont des acteurs clés de la réforme du Grand Paris depuis ses débuts. L'entreprise métropolitaine entamée par la Mairie de Paris après 2001 était d'abord conduite auprès des maires des communes limitrophes, invités ensuite à rejoindre une nouvelle coopération *via* la Conférence métropolitaine. Pour être propriétaire du problème institutionnel francilien, Paris Métropole avait du s'ajuster aux demandes des édiles initialement récalcitrants à l'intégrer afin d'apparaître comme un acteur politique collectif à l'échelle de l'agglomération. Puis, faute de soutien d'une large majorité de maires, aucune

[1230] Nous reviendrons plus en détail sur cet épisode dans l'épilogue.

décision n'avait pu être prise à la veille de débats autour du projet de loi MAPTAM. La décision de la Métropole intégrée, prise sans la participation des notables, ne pouvait prétendre refermer le problème du Grand Paris, qui depuis demeure ouvert avec la mise en incertitude des « Territoires » et de la Métropole. Pour qu'un scénario institutionnel se stabilise et l'emporte, le soutien des maires est indispensable ; y compris d'ailleurs pour les institutions non-intercommunales ; nous avions vu comme les départements, lorsque leur suppression était à l'agenda politique, s'étaient eux-aussi tournés vers les communes pour tenter de faire basculer la décision en leur faveur.

Afin de prendre le *leadership* intercommunal dans le Grand Paris, et ainsi prétendre à la pérennité au détriment de leur concurrent, les promoteurs des « Territoires » et de la Métropole sont aux prises pour s'arroger le soutien des maires, ou tout du moins pour le revendiquer publiquement. Les mêmes élus qui clamaient leur inquiétude contre un achèvement contraint de la carte intercommunale en petite couronne sont désormais ceux que l'incessante remise en réforme place dans une position à la fois décisive et privilégiée ; leur soutien se monnaye, y compris littéralement, nous le verrons avec le cas du fonds d'investissement métropolitain ; ils bénéficient de nouvelles positions de pouvoir au sein de deux nouvelles institutions - pouvoir certes relatif et qu'ils sont loin d'investir à parts égales - aux prises dans une configuration d'indécision ; configuration qui apparait finalement comme une situation profitable aux maires.

Peut-être est-ce une clef explicative quant à la pérennisation de l'incertitude autour des institutions du Grand Paris : les maires sont finalement les acteurs politiques locaux qui ont le plus de bénéfices à tirer du caractère indécidable de la réforme des pouvoirs locaux. Pour ceux qui promeuvent les « Territoires » ou la Métropole, car ils occupent grâce à ces organisations de nouvelles positions de pouvoir, la situation n'est effectivement pas profitable : présidences métropolitaine et des « Territoire » n'ont de cesse depuis la remise en réforme de clamer publiquement, auprès du Gouvernement, du pouvoir exécutif et de la représentation nationale que le *statu quo* n'est pas viable et qu'une décision s'impose. Les autres maires sont plus silencieux à ce propos. Lorsqu'ils prennent position, ils ne le font jamais *contre* une des deux catégories d'institutions en lutte : la pétition de fin 2018 initiée par « l'Alliance » signée par la grande majorité des maires n'est pas tournée contre la Métropole et a pour objet de prolonger l'équilibre des ressources budgétaires entre les institutions du Grand Paris ; au début de l'été 2020, les membres du conseil métropolitain réélisent Patrick Ollier, et font chuter son opposant LR qui s'était exprimé en faveur de la fin de la Métropole du Grand Paris ; pour

autant, ce renouvellement de la confiance accordée à Patrick Ollier ne peut s'interpréter comme une opposition à la pérennisation des « Territoires », étant donné que les mêmes maires voteront deux mois plus tard des motions en faveur de la prolongation de leur fiscalité propre. Ainsi, lorsque les maires se positionnent après 2016, c'est exclusivement en faveur d'un *statu quo* entre les « Territoires » et la Métropole ; d'une stabilisation de l'équilibre instable issu de la loi NOTRe.

On comprend mieux ainsi pourquoi la motion de la mission de préfiguration, en faveur du double EPCI à fiscalité propre, avait été aussi largement votée : contre tout projet d'unification du pouvoir local, les maires disposent désormais de deux nouvelles institutions qu'ils peuvent coloniser, ; contraindre d'être les relais de leurs demandes ; obligées d'œuvrer pour conserver leur soutien. Ce seraient ainsi des coalitions à la fois impossibles et nécessaires que tentent de former les promoteurs des « Territoires » et de la Métropole autour de leur projet institutionnel ; car elles sont tournées vers des acteurs qui trouvent leur compte à ce qu'aucune décision ne soit prise exclusivement en faveur de l'un ou de l'autre, et donc à ce que le jeu concurrentiel perdure.

Section 2. Stabiliser une institution incertaine : les tentatives des « Territoires » et de la Métropole de faire intercommunalité avec leurs armes

Face à l'incertitude, plusieurs « Territoires » et la Métropole tentent de faire leurs preuves. Un des enjeux de la période transitoire pour la Métropole et les « Territoires » est de se tailler une place dans le paysage politico-administratif local, de se rendre ou tout du moins d'y apparaître comme une organisation incontournable. À travers des discours, des définitions, des actions, une mise en récit de la nouvelle institution, l'on cherche à stabiliser auprès des acteurs locaux, mais aussi des acteurs étatiques, des acteurs économiques, des journalistes, une certaine représentation de l'institution, qui coïncide avec ce que les agents en concurrence considèrent être leurs attentes et les contraintes qui pèsent sur eux. Nous ne pourrons ici présumer de la capacité des promoteurs respectifs des « Territoires » et de la Métropole à convaincre ; ce qui nous intéresse est davantage *comment* ils tentent de se rendre indiscutable afin de faire parvenir leur organisation à la stabilité et, peut-être, pouvoir rendre la configuration davantage décidable en leur faveur. On ne mettra donc pas « à distance » la « rhétorique » et la « symbolique politique »[1231] en ce qu'elles sont abondamment mobilisées par les acteurs en concurrence afin d'inscrire leur organisation et son renforcement au rang des solutions nécessaires au règlement du problème institutionnel[1232].

Pour s'imposer comme l'échelon intercommunal dominant du Grand Paris, « Territoires » et Métropole doivent faire avec leurs armes. Aux « Territoires » la mise en avant de la proximité avec les communes ; une expertise spécifique et des compétences opérationnelles qui apporteraient une plus-value à l'action publique communale ; avec l'objectif d'apparaître, en dépit de leur statut juridique atypique et de leur avenir incertain, comme l'organisation qui s'assimile le plus à une intercommunalité classique (2.1). La Métropole était censée s'imposer à terme selon le schéma initialement prévu par la loi NOTRe, mais doit faire face à des faiblesses structurelles - absence de compétences opérationnelles dans un premier temps, marges de manœuvre financières extrêmement limitées - qui contraignent grandement ses capacités d'action ; au-delà du seul respect de l'autonomie communale. L'exécutif métropolitain tente de retourner le stigmate associé à sa

---

[1231] Hassenteufel Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2011, p. 243.

[1232] Zittoun Philippe, « Entre définition et propagation des énoncés de solution. L'influence du discours en « action » dans le changement d'une politique publique », *Revue française de science politique*, vol. 63, 2013/3-4, p. 625-646.

marginalité bureaucratique et financière pour donner à voir une organisation peu coûteuse ; qui faute d'administration conséquente ne peut être considérée comme une strate superflue du millefeuille administratif ; et qui est capable de mettre en réseau acteurs public et privés à l'échelle de l'agglomération en vue de lever des fonds et permettre de nouveaux projets (2.2).

2.1 Stabiliser une représentation de l'institution territoriale et déployer des actions nouvelles pour l'inscrire durablement : l'assimilation des « Territoires » les plus intégrés à des intercommunalités de plein exercice

Les exécutifs et cadres administratifs des « Territoires » portent, dans leur scénario de réforme du Grand Paris, l'alignement de leur institution sur une intercommunalité pérenne et de plein exercice. Certains « Territoires » ressemblent, en l'absence de montée en compétence et de développement d'une « technostructure intercommunale »[1233], à des coquilles vides : ceux de la Défense, Boucle Nord de Seine structuré autour du port de Gennevilliers, Terres d'Envol aux portes de Roissy ; leur absence de compétences propres et d'administration conséquente les apparentent dans les faits à des syndicats de communes à l'objet relativement flou. D'autres, qui connaissaient avant 2016 - notamment Plaine Commune et Est Ensemble - un plus haut degré d'intégration communautaire, vont continuer d'affirmer leur caractère intercommunal et déployer de nouvelles actions pour le stabiliser en dépit d'incertitudes dont nous avons précédemment souligné en quoi elles permettaient aux communes de réaffirmer une « conception municipaliste de l'intercommunalité »[1234].

L'enjeu de la période transitoire, pour les présidents de « Territoire » les plus actifs dans la pérennisation de l'institution et leurs cadres administratifs, est d'assimiler le « Territoire » à une *vraie* intercommunalité en l'énonçant comme telle. Les productions communicationnelles des Établissements publics territoriaux, leurs « projets de territoire », rapports d'activité, les déclarations publiques de leurs présidents et des élus les plus favorables à leur sauvegarde, définissent leur institution comme constituant, aux côtés des communes, une « coopérative de ville », un « bloc communal » ; tentent d'assimiler le « Territoire » à une intercommunalité de plein exercice, avec toujours ce souci de valorisation du rôle des communes. On tente ainsi d'imposer et stabiliser une représentation de l'institution territoriale, qui prend ses distances avec sa définition juridique actuelle (2.1.1).

[1233] Benchendikh François, Desage Fabien, Gralepois Mathilde, Guéranger David, Lajarge Romain, *Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ?*, Rapport de recherche PUCA / DGALN - Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, 2011.

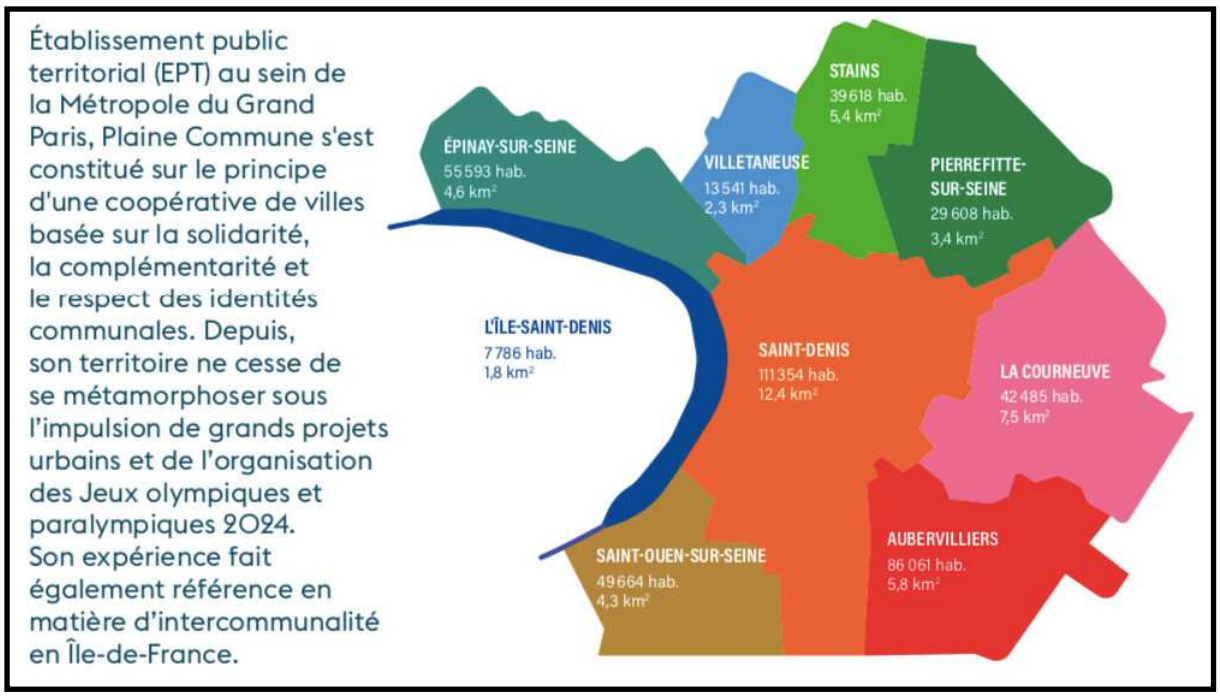
[1234] Desage Fabien, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale*, *op. cit.*, p. 304.

Ce travail d'assimilation n'est pas que de l'ordre du discours : les promoteurs politiques et élites administratives des « Territoires » aux politiques et à la bureaucratie les plus développées revendiquent d'être les seuls à pouvoir apporter la « plus-value » qui manquait à l'action publique communale ; certains programmes lancés après 2016, notamment l'élaboration des Plans locaux d'urbanisme territoriaux à Est Ensemble et Plaine Commune, apporteraient la démonstration du caractère incontournable des « Territoires » dans la conduite d'une action intercommunale (2.1.2).

2.1.1 Véhiculer une définition stable de l'institution. Les « Territoires », une « coopérative de villes » constitutive d'un « bloc communal »

Deux expressions reviennent très régulièrement dans les productions des « Territoires » et les discours tenus par les promoteurs de leur alignement sur un statut intercommunal de droit commun : la « coopérative de villes » et le « bloc communal ».

Figure n°54 : Plaine Commune, une intercommunalité comme les autres ?[1235]



[1235] Extraits du « projet de territoire » de 2020 de Plaine Commune.

UN ÉTABLISSEMENT PUBLIC POUR FAIRE PLUS ET MIEUX

Plaine Commune agit dans le cadre des compétences que lui ont transférées les villes dans les domaines clés de l'aménagement du territoire, du développement économique et de l'emploi, et de services à la population, avec l'objectif de faire plus et mieux, ensemble.

AUTOUR D'UN PROJET

Elle vise à mettre en œuvre une dynamique de développement au service des populations et des acteurs économiques, autour d'un projet cohérent pour le territoire.

UNE COOPÉRATIVE DE VILLES

Plaine Commune s'appuie pour cela sur la valorisation des expériences et des atouts locaux, sur la complémentarité entre les villes, et sur la dynamique du territoire. Tout en garantissant le pouvoir de décision de chaque commune, le projet de Plaine Commune est partagé, dans le cadre d'une démarche de démocratie participative.

LES POLITIQUES PUBLIQUES DE PLAINE COMMUNE

Développement urbain et social

- l'aménagement, l'urbanisme et le foncier
- l'habitat
- la rénovation urbaine et la politique de la ville

Développement économique

- les relations avec les entreprises
- l'immobilier d'entreprise
- la recherche et l'enseignement supérieur
- le développement local et le tourisme
- l'emploi et l'insertion

Espace public

- la voirie, les déplacements et le stationnement
- les parcs et jardins
- la propreté et le cadre de vie
- la collecte et le traitement des déchets
- l'assainissement et l'eau
- les transports

Culture

- la lecture publique

L'ensemble de ces politiques publiques prend appui sur trois piliers qui orientent l'action publique territoriale : **Le PLUi, l'écologie urbaine et la démarche Territoire de la culture et de la création**.

La première expression émane de Plaine Commune, et a ensuite été reprise par mimétisme par d'autres « Territoires » à l'histoire plus récente en y mettant des significations parfois sensiblement différentes. La « coopérative de villes » est définie dans le « projet de territoire » de Plaine Commune comme « respectueuse des entités communales, ancrée dans la réalité sociale des villes » ; villes qui portent ensemble une « démarche de coopération pour exprimer l'ambition d'un territoire ». Cette définition du « Territoire » s'article autour de deux volets : la centralité décisionnelle des communes est préservée ; leur coopération horizontale permet de porter des projets nouveaux à une échelle supra-communale. L'expression désigne aussi aujourd'hui une figure négative : la centralisation métropolitaine qui « entraine uniformisation et exclusion ». L'expression de « coopérative » n'est pas nouvelle et est revendiquée dès les débuts de la communauté d'agglomération de Plaine Commune[1236], afin de signifier l'absence « d'hégémonie » d'une commune sur les autres. Elle est ensuite

[1236] « Sept villes unies pour accélérer le développement », *Le Figaro*, 10 septembre 2002.

régulièrement employée par Patrick Braouezec à partir de 2004 lorsqu'il décide de s'occuper exclusivement de la présidence de l'intercommunalité :

> « Les décisions sont toujours prises en accord avec les projets des villes. Il n'y a pas de suprématie de Plaine Commune, les conseils municipaux restent maîtres de leurs choix. Plaine Commune est une sorte de coopérative de villes permettant de se projeter sur ce territoire » - Interview de Patrick Braouezec à *L'Humanité Hebdo*, le 22 janvier 2005.

À partir de la mise à l'agenda de la réforme du Grand Paris, la signification de la « coopérative de villes » évolue dans le discours du président communiste, et s'articule à la promotion d'un projet métropolitain polycentrique, contre les scénarios centralisateurs :

> « Un pôle métropolitain, ou instance métropolitaine, doit être composé de grandes agglomérations. Celles-ci étant des coopératives de communes, l'instance métropolitaine serait, en quelque sorte, une coopérative de coopératives » - Interview de Patrick Braouezec à *L'Humanité*, le 11 décembre 2012.

Après 2016 la formule connait un certain succès et est reprise par les exécutifs d'autres « Territoires », y compris ceux en gestation. Jacques JP Martin définit ainsi Paris Est Marne & Bois comme une « coopérative de villes à la recherche du consensus », qui cherche à « améliorer la qualité de vie des habitants » et traiter « des problématiques transversales et stratégiques à une échelle intercommunale[1237].

[1237] Paris Est Marne et Bois, Rapport d'activité 2016.

Figure n°55 : Extrait de l'éditorial de Jacques JP Martin au sein du rapport d'activité de 2016 de Paris Est Marne & Bois

ÉDITORIAL

ParisEstMarne&Bois, coopérative de villes à la recherche d'un consensus

2016 marque la naissance de la Métropole du Grand Paris et de ses 12 Etablissements Publics Territoriaux après plusieurs années de réflexions. Ces réflexions ont permis d'esquisser ce que pourrait être l'espace métropolitain francilien au XXIe siècle : une Métropole forcément attractive mais aussi apaisée, durable et solidaire. Les EPT, comme la Métropole, se veulent être les outils de cet ambitieux projet géopolitique.

2016 a été avant tout une année de structuration de l'administration et du projet politique de notre EPT ParisEstMarne&Bois. Au niveau administratif, il a fallu doter ParisEstMarne&Bois d'une certaine autonomie, afin qu'il soit en mesure de porter les compétences confiées par la loi, sans créer de doublons avec les administrations municipales. Cela implique par exemple l'installation d'instances démocratiques, l'élaboration du premier budget, la préparation des transferts de personnels… Au niveau politique, ParisEstMarne&Bois se construit pas à pas, dans le respect de la diversité des points de vue et des sensibilités politiques des élus des 13 villes qui composent notre EPT.

Encadré n°28 : La coopérative de villes mise à l'épreuve : Le vote du Plan local d'urbanisme de Champigny et l'apparition temporaire d'un clivage territorial droite-gauche

La préservation de la centralité décisionnelle des communes est un principe politique clamé par les exécutifs territoriaux, mais n'est jamais pleinement garantie en pratiques. Chaque décision ou non-décision du conseil de « Territoire » met, à des degrés variables, ce principe à l'épreuve ; à plus forte raison au sein de jeunes « Territoires » qui n'ont pas connu une « institutionnalisation » dans la durée du « compromis mayoral et partisan comme norme de gouvernement »[1238].

Nous l'avons évoqué précédemment, une fois la date du premier janvier 2016 passée, il revient aux conseils de territoire d'adopter les procédures de révision des PLU communaux - nous parlerons plus tard des PLU à l'échelle du périmètre territorial - qui avaient été engagées avant la date butoir. En épluchant les procès-verbaux et en me rendant à plusieurs conseils de territoire portant sur les plans communaux d'urbanisme ; je constate que l'instance politique se contente le plus souvent d'être une chambre d'enregistrement de procédures conduites par les communes sur des documents qui ne s'appliqueront que sur leur périmètre. Une exception notable cependant, celle de l'adoption difficile du plan de Champigny-sur-Marne au sein de Paris Est Marne & Bois. Commune communiste, la plus peuplée d'un « Territoire » ancré à droite, elle avait entamé une procédure d'élaboration d'un PLU qui devait s'achever par un vote du conseil territorial le 26 juin 2017. À cette occasion c'est le

[1238] Desage Fabien, Guéranger David, *La politique confisquée*, *op. cit.*, p. 125-147

maire de Champigny Dominique Adenot qui présente le document. Le plus souvent, les délibérations sont votées sans débat après leur présentation, mais ici un élu LR d'opposition de Champigny - l'opposition est représentée du fait du poids démographique de la commune - prend la parole pour critiquer un plan jugé densificateur et trop orienté vers le développement du logement social. Son intervention est appuyée par certains maires LR de communes voisines : Jacques-Alain Bénisti, le maire de Villiers, supporte la démarche de son collègue Laurent Jeanne : « *C'est un débat que l'on pourrait avoir au sein du 'Territoire'* » ; mais dit respecter les orientations de la commune. Après la remarque du maire de Villiers, une élue de la majorité de gauche de Fontenay-sous-Bois cible cette fois les communes de droite : « *Si nous devons avoir à un moment donné dans ce 'Territoire' un débat sur les PLU de nos différentes communes, il faudra inclure la question du respect ou non de la loi SRU par certaines communes, c'est ce qui induit le déséquilibre* ». Un débat éclate et le Président Jacques JP Martin suspend la séance. Les maires se réunissent ensemble à l'écart de la salle du conseil municipal de Champigny-sur-Marne qui accueille les conseils de « Territoire » entre 2016 et 2020. Initialement prévue pour durer cinq minutes, la suspension s'étend à plus d'une demi-heure. Les maires et membres du bureau reviennent, et le maire LR de Saint-Mandé Christian Cambon demande que le vote soit reporté au prétexte que le PLU de Champigny aurait des conséquences « *aussi sur les villes voisines et l'ensemble du département* ». S'en suivent des accusations de « *coup de force* », de « *non respect des principes du 'Territoire'* » par les élus de gauche et un retrait de la délibération par JP Martin. Ce dernier, tout en relativisant l'apparition d'un clivage partisan au sein de son assemblée, exprime le souhait d'éviter un vote qui ne ferait pas l'unanimité : *« Dans un 'Territoire', en général,* ***on cherche à aboutir à des consensus sur le postulat d'orientations communes. Et là il se trouve qu'il y a une incompréhension. Ça ne remet pas en cause tout le travail qui a été fait précédemment mais simplement la façon dont certains ont apprécié votre PLU*** ».

Le PLU de Champigny est à nouveau à l'agenda du conseil territorial le 25 septembre 2017. Entre temps, l'information du report avait circulé entre « Territoires » et suscité l'ire de la présidence communiste de Grand Orly, qui avait menacé de bloquer l'adoption de celui de la commune UMP de Villeneuve-le-Roi, sur son périmètre, si le PLU de Champigny n'était pas adopté[1239]. En début de conseil, une motion est mise au vote qui énonce que la commune doit être « la cellule de base de l'action publique locale ». En dépit de cette tentative de verrouiller les débats, Laurent Jeanne prend à nouveau la parole une fois le PLU campinois à l'ordre du jour et en appelle à la constitution d'une coalition de droite contre le document de la municipalité communiste. Il termine par une montée en généralité sur ce que doit être le rôle du conseil communautaire :

> « *Soit nous considérons que cette assemblée est une chambre d'enregistrement,* ***soit nous considérons qu'un texte de cette nature va à l'encontre de ce que nous pensons*** *pour le bon intérêt de notre territoire et en particulier en matière d'emploi dont nous avons tant besoin* […] *j'espère que les conseillers seront libres d'agir en conscience et en fonction de leurs convictions, qui je pense* ***doivent être cohérentes avec ce que la droite et le centre défendent au niveau national*** »

Cette conclusion partisane lui vaut un rappel à l'ordre de Jacques JP Martin : « *Je ne vous aurais pas donné la parole si j'avais su que vous parleriez politique de cette façon.* ***Nous ne sommes pas dans une réunion publique politique, nous sommes sur des sujets concrets*** » - et un rappel au règlement par l'ancien Maire de Fontenay-sous-Bois Jean-François Voguet : « *nous ne pouvons pas prendre de décisions allant à l'encontre de l'avis de la commune concernée* ». Laurent Jeanne est toutefois suivi dans sa démarche par plusieurs élus de Saint-Maur-des-Fossés, deuxième commune du « Territoire », qui annoncent qu'ils voteront contre.

[1239] Entretien auprès du directeur général de Grand Orly Seine Bièvre, le 27 février 2019 ; le média local *94 Citoyens* fait également l'écho de ces discussions et de cette menace, « Pourquoi le PLU de Villeneuve-le-Roi fait polémique », 18 septembre 2017.

Son maire de Sylvain Berrios désavoue en conseil certains élus de sa majorité et appelle finalement à la concorde territoriale :

> « *Nous n'avons pas la même vision (…) Dominique Adenot n'est pas venu m'expliquer ce que je devais faire à Saint-Maur. Nous avons discuté et nous avons des désaccords mais en matière de logement social, d'urbanisme, de vision d'ensemble, il n'a pas exprimé d'oppositions, car lorsque le PLU de Saint-Maur a été proposé au conseil, il a été adopté*. ***Ce que l'on ne veut pas chez nous, c'est que l'on s'occupe à notre place de ce qui nous concerne*** »

Les maires ne répondent pas à l'appel à transgresser les principes du « Territoire ». Les discussions se concluent avec un éloge de la souveraineté municipale par Jacques JP Martin, qui semble louer les inégalités en logements qui structurent son « Territoire » : « *Le réalisme en politique est de reconnaître les spécificités de chacune de nos communes avec leurs plus et leurs moins*. ***Certaines sont faites pour accueillir tel type d'activité et d'autres non*** ». Le PLU est finalement approuvé, de même que celui de Villeneuve-le-Roi au Grand Orly, et de tels débats sur les documents communaux ne rejailliront pas les deux années suivantes ; la coopérative des villes, temporairement fragilisée et mise en question, ressort renforcée de l'épreuve.

Cette expression est reprise indépendamment du niveau d'intégration du « Territoire » bien que les significations qui lui sont associées peuvent varier. On la retrouve au sein du projet de territoire de Boucle Nord de Seine, qui évoque une « conception coopérative de l'action » où « le Territoire ne vient pas en substitution des communes, mais plutôt en catalyseur, en fédérateur des politiques communales »[1240]. Les chartes de gouvernance - qui formalisent des règles de fonctionnement politique respectueuses de l'autonomie municipale - de Paris Ouest La Défense et du Grand Orly reprennent également cette qualification, placée dans la continuité des coopérations initiées à travers Paris Métropole et les communautés d'agglomération qui existaient préalablement sur leurs territoires :

> « Une coopérative de villes telle que nous l'avons imaginée à Paris Métropole prenant en compte ce que les villes ont déjà construit en propre et en intercommunalités. Dans la pratique c'est le respect et la reconnaissance du fait et de l'histoire communale. C'est la place des maires, la vision pluraliste des projets communs » - Grand Orly Seine Bièvre, Charte de gouvernance, 2016.

La plasticité du discours sur la « coopérative » permet ainsi des redéfinitions plus ou moins substantielles par les différents exécutifs territoriaux. L'expression n'est pas dépourvue d'ambiguïté : dans le cas de Plaine Commune, elle permet de promouvoir un modèle de gouvernance à l'échelle métropolitaine ; l'expression vient davantage signifier la prégnance de l'échelon municipal au sein des « Territoires » plus jeunes :

> « **L'intercommunalité qui aspire à être une coopérative de villes n'aspire surtout pas à être une supra-communalité**. Par exemple, on n'a pas de magazine à

[1240] Boucle Nord de Seine, projet de territoire, 2018.

l'échelle territoriale on ne le souhaite pas. Le vecteur de communication reste le magazine municipal. On travaille avec les villes pour que ce qui se fasse à l'échelle intercommunale puisse être traduit si les communes le souhaitent » - Entretien auprès du directeur général de Grand Orly Seine Bièvre, le 27 février 2019.

La « coopérative de ville » met en récit un « Territoire » qui appuie, valorise, amplifie l'action publique municipale. Dans le cas des jeunes « Territoires », c'est davantage la préservation du rôle des communes que l'expression vise à souligner ; sans pour autant signifier le *statu quo*, mais davantage les bonifications que la coopération peut apporter à l'action municipale.

Encadré n° 29 : Les « Assises » de Paris Est Marne & Bois, ou comment se stabilise un récit institutionnel

Le 28 juin 2019, Paris Est Marne & Bois organise des « Assises du territoire » à la Mairie de Saint-Maur-des-Fossés[1241]. Ouvert au public, cet évènement doit permettre de « présenter » l'institution aux habitants des treize communes du « Territoire », son « utilité » et la « logique de coopération de villes » qu'elle a instituée. Ces « Assises » se déroulent sur une matinée, et sont organisées en trois tables rondes successives, où sont présents maires, experts du Grand Paris (Daniel Béhar), représentants des services de l'Etat (Laurent Prévost, Préfet du Val-de-Marne), « partenaires institutionnels » (Christian Favier est notamment présent[1242], ainsi que Gérard Delmas le président de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Val-de-Marne) et représentants des intérêts des communautés d'agglomération (Nicolas Portier pour l'Assemblée des Communautés de France), pour vanter les réussites du « Territoire » en trois années. Sa deuxième table-ronde, la plus longue de la matinée, est intitulée « Une intercommunalité coopérative de villes, quel bilan au bout de 3 ans ». Jacques JP Martin qualifie le « Territoire » de « véritable » intercommunalité du Grand Paris, qui « part de l'acquis et le valorise au profit d'un collectif », sans pour autant homogénéiser les politiques menées par chacune des municipalités. Le discours du Maire de Nogent mêle la rhétorique de la « valorisation » des « atouts municipaux » à la capacité du « Territoire » d'apporter une « plus-value » aux dynamiques communales, sans les remettre en cause avec la constitution de centralités nouvelles. Les luttes entre « Territoires » et Métropole sous-tendent certaines parties de son discours : à la « coopérative de villes » et au « bloc communal » s'oppose pour le président de Paris Est Marne & Bois une « Métropole » et un « Grand Paris » dont il déclare ne « pas savoir ce qu'ils représentent ».

À l'occasion de la troisième table-ronde relative au « projet de territoire », le Vice-président à l'urbanisme Sylvain Berrios le décrit « non pas comme l'agrégation des projets de villes » mais comme « la capacité à prendre ce qu'il y a de meilleur chez les uns, chez les autres, pour en tirer l'expérience et les outils nécessaires pour les uns et les autres » afin de faire « ce qui n'était pas possible de faire seul dans son coin ». Il cite cependant peu d'exemples d'action concrète, préférant énumérer des thématiques qui intéressent l'exécutif territorial, tels les transports, le tourisme, l'aménagement le long de la Marne : à défaut d'un bilan de politiques intercommunales nouvelles, ces « Assises » sont l'occasion de faire la promotion devant le Préfet du département de l'Établissement Public Territorial. Point

[1241] Observation des Assises du Territoire, Mairie de Saint-Maur-des-Fossés, le 28 juin 2019.

[1242] Alors que l'avenir des départements de petite couronne semble s'être éclairci quelques mois plus tôt, et que les relations inter-institutionnelles entre département et EPT du Val-de-Marne se sont dès lors améliorées, comme le soulignait en entretien le directeur de cabinet de Christian Favier, entretien réalisé le 26 novembre 2019.

cependant de concordes des édiles : seuls quatre des treize maires du « Territoire » sont présents.

Le discours sur la coopérative de villes s'articule à celui de « bloc communal », formule qui fait tenir communes et « Territoires » au sein d'un même ensemble d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique locale. Cette notion de bloc communal n'est pas une invention des élites territoriales en vue de définir leur place au sein de l'ordre institutionnel local. Au sein de son *Bilan de l'intercommunalité à la française*, le politiste (et futur sénateur) Eric Kerrouche jugeait nécessaire de considérer au sein du système politico-administratif français « ce qu'il faut appeler le bloc communal en raison de l'intrication des compétences entre communes et intercommunalités »[1243]. Cette notion a été consacrée par la loi NOTRe pour désigner « l'ensemble formé par les communes et les diverses intercommunalités »[1244] et est reprise telle quelle dans de nombreux travaux de recherche ou de vulgarisation de la recherche sur les collectivités locales. L'Assemblée des communautés de France revendique aussi que communes et « Territoires » constituent un équivalent aux « blocs communaux » que l'on retrouve ailleurs sur le territoire national, et renvoie la Métropole à son inconsistance intercommunale[1245].

[1243] Kerrouche Éric, « Bilan de l'intercommunalité à la française dans une perspective européenne : une réforme territoriale incomplète », *Revue française d'administration publique*, 2012/1 (n° 141), p. 37-53, p. 43.

[1244] Verpeaux Michel, Rimbault Christine, Waserman Franck, « Les collectivités territoriales et la décentralisation, *La Documentation française*, Paris, 11ème édition, 2018.

[1245] « Pourquoi il faut apporter des correctifs à la loi NOTRe », position de l'AdCF, juillet 2016 ; « Grand Paris : L'AdCF adresse ses propositions au gouvernement », communiqué de presse de l'AdCF du 15 décembre 2017.

Figure n°56 : Le « Territoire », une « coopérative de ville » constitutive d'un « bloc communal » dont le statut juridique doit être réformé[1246]

Trois grands objectifs nous animent : pérenniser le bloc communal en améliorant les relations de travail et en renforçant les partenariats avec les villes et les maires ; traduire concrètement les objectifs du projet de territoire autour de la transition écologique, de la solidarité et d'un développement économique respectueux de l'environnement et pourvoyeur d'emploi local ; et affirmer la place singulière de l'EPT dans le paysage métropolitain en continuant à se mobiliser pour un meilleur rééquilibrage des activités et des richesses.

La coopérative de ville, l'essence même du territoire est une force démocratique en marche. Cela nécessite du temps, de la patience, de la confrontation pour chercher des consensus qui peuvent être difficiles à trouver.

Mais même en y parvenant, encore faut-il avoir les moyens de mettre en œuvre nos politiques publiques. Ce qui est de moins en moins le cas avec le statut actuel des EPT et le système financier et fiscal mis en place entre la Métropole du Grand Paris, les territoires et les communes. Oui nous manquons de moyens financiers. Il s'agit bien d'une réalité qu'on ne peut balayer d'un simple geste de main.

Cette modification législative des statuts des EPT est un combat de tous les jours que je mène au côté de l'ensemble des maires et des élus du conseil territorial. C'est un point sur lequel nous sommes unanimes.

Bonne lecture à vous.

Michel Leprêtre, *président du Grand-Orly Seine Bièvre*

La notion est parfois discutée : l'urbaniste Nicolas Persyn la définit comme un ensemble qui exerce des politiques qui ne sont « plus communales *ou* intercommunales, mais communales *et* intercommunales » à travers des « arrangements internes à géométrie variable » entre les deux échelons[1247]. Elle renvoie également aux « mouvements administratifs incessants » entre communes et intercommunalité[1248] qui dessinent un même ensemble. Dans le cadre du Grand Paris, la mobilisation de la notion de « bloc communal » mérite d'être soulignée car elle paraît avoir une dimension performative. Elle sous-entend un programme d'action : aligner le statut des « Territoires » sur celui des intercommunalités classiques. Dans leurs revendications adressées aux décideurs étatiques, les exécutifs des « Territoires » clament que leurs institutions constituent un « bloc communal » aux côtés de

[1246] Extrait de l'éditorial du président du Grand Orly, rapport d'activité 2020.

[1247] Persyn Nicolas, « La construction par consensus d'une politique foncière en faveur de l'habitat en Pays Voironnais », *Espaces et sociétés*, 2015/1 (n° 160-161), p. 109.

[1248] Guéranger David, « Le DGS et l''élu-Jean-Pierre-Pernaut'. Une analyse des stéréotypes des dirigeants sur les élus ruraux », *Études rurales*, 2019/2 (n° 204), p. 116.

leurs communes membres, quand bien même la Métropole est, juridiquement parlant, le seul EPCI à fiscalité propre pérenne de la petite couronne. C'est auprès du pouvoir exécutif cette catégorisation que revendiquent les présidents des « Territoires » :

> « Afin de pouvoir agir sereinement pour mettre en œuvre les compétences dévolues par la loi et ces politiques de long terme essentielles aux habitants, il est nécessaire de consolider le bloc communal en donnant aux EPT un cadre et un horizon financier stables et pérennes » - Lettre des présidents de « Territoires » au Président de la République, 22 mai 2018.

Revendiquer de constituer, avec les communes, un « bloc communal », c'est à la fois faire déborder les « Territoires » leur statut actuel, mi-intercommunal, mi-syndical ; c'est aussi renvoyer la Métropole à distance du local et lui refuser son statut intercommunal.

2.1.2 Dégager de la « plus-value » à l'action publique communale. Le cas de l'élaboration des plans d'urbanisme

Les tentatives de stabilisation de l'institution territoriale ne se limitent pas aux seules représentations que ses élites politiques et administratives tentent de véhiculer au travers de communications ou de discours l'assimilant à une intercommunalité de plein exercice et non contraignante envers ses communes. Les agents territoriaux en lien avec les communes - qu'ils travaillent au sein de sa direction générale ou de services dédiés à la mise en œuvre des compétences transférées - jouent un rôle de *reputation management*[1249] : ils sont chargés de nouer et d'entretenir des relations avec leurs homologues communaux ; de leur montrer dans les pratiques ordinaires que le « Territoire » les considère, les consulte, les entend, etc. En somme, ils doivent donner de la consistance pratique au récit du « bloc communal », le matérialiser dans des modalités et des principes de l'intervention territoriale respectueuses du principe de subsidiarité. Par ailleurs, les agents territoriaux doivent montrer aux acteurs communaux l'intérêt qu'ils ont à mobiliser les compétences et l'expertise territoriale.

Cet intérêt résiderait dans la « plus-value » à l'action communale qu'apporteraient les « Territoires ». Cette expression est récurrente au sein des discours des enquêtés de deux d'entre eux, les plus structurés, Plaine Commune et Est Ensemble. Elle serait dégagée par un rééchelonnage de l'action locale que permet le « Territoire ». Une politique spécifique permettrait d'attester cet apport : la démarche d'élaboration du Plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi). Ces deux « Territoires » sont les seuls à avoir, avant le terme initial de

---

[1249] Christensen Tom, Gornitzka Åse, « Reputation Management in Public Agencies: The Relevance of Time, Sector, Audience, and Tasks », *Administration & Society*, vol. 51, 2019/6, p. 885-914.

la période transitoire, été au bout de la procédure d'élaboration du PLUi[1250]. Je me concentrerai ici davantage sur les discours et récits formulés par les agents territoriaux à propos des procédures d'élaboration des plans intercommunaux ; je délaisse ainsi la question pourtant importante et insuffisamment traitée du « contenu substantiel »[1251] de l'action publique intercommunale, afin de saisir comment les cadres territoriaux justifient leur action et la qualité d'intercommunalité de plein exercice qu'ils revendiquent pour leur institution.

L'élaboration du Plan d'urbanisme est de nature procédurale et institutionnelle. Il faut faire la preuve du respect des politiques urbaines municipales, à partir d'une démarche qui les intègre dans une vision supra-communale nouvelle :

> « En terme d'aménagement et d'urbanisme avec le PLUi on est quand même… On a très bien travaillé avec les communes et ça je pense que pour nous c'est une bonne façon de récupérer une plus-value sur comment on fait ensemble un 'Territoire' (…) On a préparé les élus pas mal en avance car on récupérait une compétence que eux avaient mais on n'a jamais eu trop de réticences. Ça permet de faire confiance. **C'est des curseurs sur l'environnement, sur la maitrise foncière, la maitrise de la densité, ça répond à la commande des villes.** On a vraiment travaillé avec les maires pour qu'ils partagent » - Entretien auprès du responsable du pôle étude et stratégie territoriale de Plaine Commune, le 4 mars 2019.

Il ne revient pas au « Territoire » d'imposer un plan aux communes mais de construire des accords entre elles[1252] par l'intermédiation de ses techniciens. Les agents mettent à ce titre l'accent sur les dispositifs de concertation avec les élus municipaux et leurs équipes, chapeautés par les services techniques du « Territoire » :

> « On a travaillé très très en lien avec les maires sur le PLUi, avec un nombre considérable de conférences des maires. C'était le mercredi matin on a du en avoir une quinzaine en totalité sur toute la démarche, avec des collègues très impliqués qui étaient de Plaine Commune mais porteurs des enjeux de chacune des villes. C'est un peu notre force d'avoir des directions qui savent croiser les enjeux et territoriaux et communaux. **C'était aussi un enjeu organisationnel et administratif, managérial, d'arriver à faire travailler ensemble 9 services d'urbanisme, sous la houlette d'une directrice de l'urbanisme et d'un délégué général en charge de la stratégie territoriale et de faire converger les points de vue »** - Entretien à la direction générale de Plaine Commune, le 10 mars 2020.

[1250] Le premier PLUi d'Est Ensemble est adopté le 4 février 2020, celui de Plaine Commune est adopté le 25 février 2020.

[1251] Reigner Hélène, « Fabien Desage, David Guéranger, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales* », *Métropoles*, 9 | 2011, mis en ligne le 16 novembre 2011, url : http://journals.openedition.org/metropoles/4451, consulté le 29 septembre 2021.

[1252] Lascoumes Pierre, Le Bourhis Jean-Pierre, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 1998 (n°42), p. 37-66.

L'enjeu pour les agents du « Territoire » est double : technique, dans l'élaboration d'un nouvel instrument de planification urbaine ; institutionnel, son élaboration est un moyen de resserrer les liens avec les maires et leurs administrations, de stabiliser un « collectif d'action »[1253], de renforcer la reconnaissance de l'institution territoriale à travers son expertise :

> « On n'est vraiment pas dans la juxtaposition de 9 plans. On a franchi des belles marches sur les enjeux environnementaux. On a eu des moments durs de discussion car on a des sacrées cicatrices, notamment les autoroutes, des maires bâtisseurs qui veulent répondre à la demande en Île-de-France tout en gardant des enjeux écologiques. **On a bien avancé et je crois que ça c'est fait parce qu'il y a une confiance énorme, une expertise reconnue à Plaine Commune** » - Entretien auprès de la directrice générale de Plaine Commune, le 10 mars 2020.
>
> ;
>
> « C'est vrai projet territorial, c'est pas un simple recollement. On est allés plus loin déjà, il est ambitieux, **il a été voté à l'unanimité moins une voix en conseil c'est le seul conseil territorial depuis un an où il y a eu le quorum tout de suite** (…) **Tous les élus de tous les bords, de droite, de gauche, du milieu, ont tous dit que c'était un travail remarquable**. On apporte une vraie plus-value et un vrai projet collectif qui a dépassé les camps politiques. **Je crois que c'est le technique qui l'a emporté, qui a été intelligent**, avec des allers et retours permanents, un cycle vertueux de vrai intelligence collective » - Entretien auprès de la directrice générale adjointe au développement territorial d'Est Ensemble, le 29 octobre 2019.

Dans un contexte d'incertitude sur les hiérarchies instituées, autour de l'organisation territoriale et sur les chances de ses agents de mobiliser les acteurs communaux dans de nouveaux projets, l'aboutissement du plan intercommunal ferait la démonstration de l'intérêt des communes à coopérer avec l'administration territoriale plutôt qu'avec la Métropole :

> « Je pense qu'on est en train d'y arriver, à démontrer qu'il y avait des projets très localisés mais aussi des projets intercommunaux, **une plus-value de la gouvernance par la communauté d'agglomération à cette échelle**. Je pense que petit à petit on a démontré que c'était plutôt positif pour les villes. On peut concrétiser cette coopération par des documents cadres auxquels on se tient vraiment » - Entretien auprès d'un chargé de mission de la direction générale de Plaine Commune, le 1er mars 2018 (*la procédure d'élaboration du PLUi avait été entamée l'année passée*).

Cette « plus-value » technique des « Territoires » prend aussi sens dans le parallèle fait par nombre de dirigeants territoriaux avec l'inanité voire l'inutilité métropolitaines. Alors que le PLUi traduirait un accord sur des objectifs d'agglomération entre les administrations

[1253] Pinson Gilles, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, 2006/4, p. 619-651.

territoriale et communales, l'« approche » métropolitaine en terme d'aménagement et d'urbanisme serait dépourvue de pertinence et « hors sol »[1254].

Nous l'avions vu précédemment à propos des modalités de financement des compétences territoriales par les communes : le passage au statut d'Établissement public territorial a fragilisé la coopération précédemment mise en place à Est Ensemble et Plaine Commune. Les enquêtés décrivaient des transferts de compétences plus difficiles à mettre en place ; des communes qui pouvaient jouer les « plus et les moins » vis-à-vis d'un « Territoire » financièrement dépendant ; et ainsi un horizon futur plus difficile à envisager tant les ressources de l'institution se renégociaient chaque année. L'élaboration, avec succès, des Plans d'urbanisme intercommunaux apparait dans ce contexte comme un moyen de remotiver l'institution déstabilisée. D'autant plus que l'élaboration d'un Plan intercommunal ne met pas seulement le « Territoire » en relations étroites, sur plusieurs mois, avec les services des villes : ce sont aussi les associations, les entreprises, la population locales qui peuvent être touchées dans le cadre de l'enquête publique ; les services de l'État, chargés de suivre la procédure d'élaboration et notamment sa conformité juridique. L'élaboration du Plan ne vise ainsi pas seulement à « exprimer un projet (…) une vision explicite de la forme »[1255] urbaine du « Territoire » ; elle est aussi une séquence de réaffirmation du rôle du « Territoire », célébrée dans les votes très majoritaires des conseils territoriaux.

Comme le décrit la directrice générale de Plaine Commune, le plan d'urbanisme correspond non seulement à un projet urbain, mais permet de réaffirmer un projet institutionnel de coopération intercommunale de long terme :

> « Le passage au statut d'EPT ça a freiné une dynamique territoriale sur les projets mis en commun, et sur l'approfondissement de nos compétences ; mais ça n'a pas freiné la pertinente de notre projet, **réaffirmé à travers le plan d'urbanisme intercommunal** (…) On est cet échelon intercommunal de proximité, qui est sur des compétences de proximité mais aussi du stratégique, au sens ou maintenant, **on a un PLUi pour 30 ans** » - Entretien auprès de la directrice générale de Plaine Commune, le 10 mars 2020.

[1254] Expression employée par un agent de la délégation stratégie territoriale de Plaine Commune, entretien réalisé le 4 mars 2019.

[1255] Pinson Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009, p. 333.

Figure n°57 : Un projet de long terme pour être « plus forts » dans la Métropole[1256]

[1256] Extrait de la plaquette de présentation du PLUi de Plaine Commune.

Le projet est certes une démarche évolutive caractérisée par la réversibilité des choix[1257], mais peut aussi être mobilisé pour attester de la capacité de l'institution qui le porte à se projeter dans le futur en dépit des incertitudes sur son propre devenir.

Plusieurs autres « Territoires » ont par ailleurs choisi d'emboiter le pas de Plaine Commune et Est Ensemble : Grand Paris Sud Est Avenir, Paris Est Marne & Bois, Grand Paris Grand Est ont engagé une procédure avant le terme de la période transitoire, rejoints début 2021 par Grand Orly Seine Bièvre. Ces « Territoires » partent de plus loin, mais la situation concurrentielle avec la Métropole semble avoir accéléré les choses, comme le suggère le document de présentation du Plan d'urbanisme de Paris Est Marne & Bois :

> « Le PLUi constitue l'échelle adéquate pour mettre en cohérence les problématiques de l'aménagement de l'espace. Il permet une position plus forte face aux tentations prescriptives de la Métropole du Grand Paris » - Document de présentation de la procédure d'élaboration du PLUi de Paris Est Marne & Bois.

Le cadrage est ici plus politique, avec cet enjeu de préservation que l'on retrouve et qui avait déjà été mis en avant lors des procédures d'élaboration des plans communaux à la veille de la création de la Métropole. À Plaine Commune et Est Ensemble, cette dimension n'est pas aussi explicitement assumée, bien que l'on reconnaisse qu'une adoption rapide d'un Plan intercommunal permette de peser davantage face à la Métropole :

> « Avec le PLUi, le 'Territoire' a un poids plus important, et le PLUi servira beaucoup pour le SCoT », Entretien auprès d'une directrice générale adjointe d'Est Ensemble, le 20 octobre 2019.

Agir auprès des communes pour resserrer les liens à travers une expertise et une « plus-value » spécifiques au « Territoire », mobiliser des instruments susceptibles d'inscrire le « Territoire » dans le paysage politico-administratif, et limiter *in fine* une future capacité métropolitaine : le projet territorial est investi à différents égards comme un moyen de stabiliser la place de l'institution ; de réduire l'incertitude en l'ancrant durablement dans une réglementation urbaine destinée à durer.

2.2 Le retournement de la marginalité bureaucratique métropolitaine en force politique

Au-delà du régime de compromis valorisé au sein du conseil métropolitain et de la mise en scène de l'unanimisme qu'il permet, la « Métropole des maires » tente de s'inscrire

[1257] *Ibid.*, p. 167-171.

dans le paysage politico-administratif francilien en s'appuyant sur une spécificité des interventions métropolitaines, tournées vers les communes et la mise en réseau des acteurs publics et privés. Les instruments mobilisés par la Métropole reflette ses faiblesses structurelles : des ressources humaines réduites ; une inscription dans l'espace urbain quasi-inexistante ; des marges de manœuvre budgétaire très modestes. Les exécutif et administration métropolitaines travaillent à retourner la marginalité bureaucratique de leur institution en force politique : la faiblesse des effectifs métropolitains témoignerait d'une souplesse, d'une agilité, d'une modernité aux antipodes de l'accusation de monstre technocratique centralisateur et superflu formulée par ses détracteurs (2.1.1). « Nain budgétaire »[1258] à l'avenir incertain, la Métropole tente d'agir, vite, et surtout à moindre coût. Elle s'appuie sur le lancement d'appels à projet, qui en cinq années d'existence sont l'instrument privilégié de l'exécutif métropolitain. L'appel à projets devient ici une politique : il met en réseau différentes catégories d'acteurs autour de la Métropole, et permet la mise en récit d'une institution capable d'impulser des projets, de dégager de la valeur ajoutée, sans supporter de coûts économiques ou politiques (2.2.2).

2.2.1 La Métropole et son « administration de mission » : mobiliser ses faiblesses structurelles pour déjouer la critique de la strate superflue dans le « millefeuille »

À son élection à la tête de la Métropole, Patrick Ollier promet une équipe administrative réduite, composée « d'une trentaine de hauts fonctionnaires », constituant une « administration de mission » qui ne doit pas faire de la Métropole « un échelon de plus » mais un « élément de coordination de 131 » villes[1259]. L'expression « administration de mission » a été forgée par l'ancien haut-fonctionnaire et ministre Edgar Pisani : il opposait l' « administration de gestion », jugée formaliste, peu évolutive et repliée sur elle-même, à une administration de mission « légère, mouvante » qui « va vers l'évènement (…) n'attend pas l'initiative, mais la sollicite »[1260]. Ce modèle « de mission » s'était diffusé au sein des communes selon Olivier Roubieu, afin de répondre à la volonté des maires de grandes villes de mettre sur pied des administrations légères, qui intègrent aux postes clés des professionnels extérieurs au vivier communal travaillant en lien étroit avec les édiles[1261]. Patrick Ollier le

---

[1258] Pour reprendre les propos de Philippe Dallier à *Public Sénat* le 11 janvier 2018.

[1259] « Grand Paris - Patrick Ollier : il faut que la MGP 'existe très vite dans les faits' », *Localtis*, le 17 mai 2016.

[1260] Pisani Edgar, « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, vol. 6, 1956/2, p. 315-330.

[1261] Roubieu Olivier, *Des cadres gouvernants : les hauts fonctionnaires des collectivités locales*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne en 1999.

reprend à son compte : il déclare au *Nouvel Économiste* le 15 juin 2016 vouloir une administration « qui initie, qui incite, qui innove et qui décide ».

Lors de la prise de fonction du premier directeur général de la Métropole Thomas Degos à mi-2016[1262], seuls 27 postes sont inscrits au tableau des effectifs d'une équipe qualifiée d' « ultra-resserrée » par *La Gazette des communes*[1263]. La Métropole compte à peine un agent de plus que l'équipe de la mission de préfiguration. Le conseil métropolitain n'en a pas autorisé davantage, et l'absence de compétences opérationnelles n'induit pas la nécessité de constituer des services élargis. La bureaucratie métropolitaine est d'ailleurs composée en partie d'agents qui œuvraient précédemment au sein de la mission de préfiguration. Cinq postes de direction leurs sont dévolus : les Finances ; les Coopérations ; l'Aménagement et l'urbanisme ; l'Environnement et développement durable ; et la direction générale adjointe. Cette équipe de pionniers est complétée plus tard par d'autres directeurs de service : à l'Habitat ; au Développement économique et à l'attractivité ; aux Affaires juridiques ; aux Ressources humaines ; à la Communication ; et enfin à l'appel à projets « Inventons la Métropole du Grand Paris ». À cette équipe d'encadrants s'ajoutent quelques chargés de mission et de projets, qui étaient passés par l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France, par d'anciennes intercommunalités, ou provenant du privé[1264].

En 2017, l'administration s'élargit pour comprendre 43 agents, ce qui ne remet pas en cause un caractère « missionnaire » toujours revendiqué :

> « Les équipes se sont étoffées au cours de cette année tout en restant dans une logique d'administration de mission »[1265].

Ils sont majoritairement titulaires de la fonction publique (79%) et de catégorie A (82%). Seuls 7 agents sont de catégorie C et un de catégorie B[1266]. Cette dominance des cadres est censée spécifier l'administration métropolitaine par rapport aux administrations communales. Elle ne ferait ainsi pas doublon avec ces dernières : à la Métropole la « stratégie », aux

---

[1262] L'administration de la mission de préfiguration du Grand Paris œuvre jusqu'en juin 2016, bien que la Métropole soit créé et que ses élus prennent leurs fonctions dès janvier 2016.

[1263] « Grand Paris : un Préfet tout-terrain pour la métropole », *La Gazette des communes*, le 9 juin 2016.

[1264] Ces informations ont été recueillies à partir des organigrammes de l'administration métropolitaine, du recueil des actes administratifs de la Métropole, des entretiens réalisés avec certains de ses membres, et en consultant les profils *LinkedIn* des agents afin de restituer leurs parcours professionnel antérieur.

[1265] Site de la Métropole du Grand Paris, « Histoire », https://www.metropolegrandparis.fr/fr/histoire-18, consulté le 16 juillet 2020.

[1266] Métropole du Grand Paris, rapport d'activité 2018.

communes et à leurs agents la déclinaison « opérationnelle » des orientations votées en conseil métropolitain[1267].

L'administration est très féminisée (65% de femmes) mais les principaux postes de direction dévolus à des hommes d'hommes : le directeur général est un homme, son directeur général adjoint également, de même que le directeur de cabinet de Patrick Ollier[1268]. L'administration métropolitaine ne grossit guère en 2018, avec 51 agents à la fin de l'année, et est portée à près de 80 agents en 2019. L'absence de compétences opérationnelles exercées directement par la Métropole explique en grande partie, avec ses maigres marges de manœuvre budgétaire, la faiblesse de l'architecture administrative métropolitaine : aucune équipe en provenance des « Territoires » ou des communes n'a jusqu'ici eu à être transférée. En résulte une Métropole qui dispose de bien moins d'agents que la grande majorité des « Territoires »[1269]. À titre de comparaison, la Métropole d'Aix-Marseille, créée la même année que celle du Grand Paris, comptait en 2016 7 500 agents, provenant des six anciennes intercommunalités que comprenait son périmètre[1270]. La Métropole de Lyon compte quant à elle 9 200 agents en 2020. Le poids réduit de la bureaucratie métropolitaine parisienne l'assimile davantage à une structure syndicale comme l'était Paris Métropole qu'à une intercommunalité de plein exercice. L'administration revendiquée comme « légère, efficace et agile »[1271] s'appuie également sur de nombreux stagiaires[1272], dont quelques uns se font ensuite recruter sur des postes à durée déterminée.

Encadré n°30 : Des locaux modestes, reflets des faiblesses de l'institution

Le bénéfice d'un lieu géographiquement identifié, de bâtiments spécifiques, sont des éléments déterminants du processus d'objectivation d'une institution et de la place qu'elle

[1267] C'est en ces termes que Patrick Ollier qualifiait l'orientation de sa politique de ressources humaines au *Nouvel Économiste* dès juin 2016.

[1268] Postes qui sont, tels que les présentent les enquêtés, ceux qui ont le plus de poids au sein de l'administration métropolitaine.

[1269] Rappelons que début 2018, les « Territoires » comptent dans leur ensemble 9 000 agents, dont 2200 pour Plaine Commune ou encore 1200 à Est Ensemble. Seuls Paris Ouest La Défense et Boucles Nord de Seine disposent d'une administration plus réduite que la Métropole, du fait de leurs recours à des dispositifs leur permettant de reporter à plus tard les transferts des équipes communales.

[1270] « Les 7 500 agents de la métropole Aix-Marseille-Provence s'interrogent sur leur avenir », *La Gazette des communes*, le 15 janvier 2016.

[1271] Métropole du Grand Paris, rapport d'activité 2019,.

[1272] Entretien auprès de la directrice des Coopérations et innovations de la Métropole du Grand Paris, le 29 mai 2018.

tient[1273]. La Métropole du Grand Paris est domiciliée dans le XIIIème arrondissement, Avenue Pierre-Mendès-France, au sein d'un immeuble dont elle loue des locaux à la Caisse des dépôts, sur un étage uniquement. Rien n'indique durant les premières années sur la devanture de l'immeuble la présence du siège métropolitain, à l'exception d'un logo à l'intérieur du hall d'accueil aux côtés de celui de la Caisse des dépôts. Un autre est ajouté en 2020, visible depuis l'extérieur. La première directrice des finances (2016-2018) de la Métropole, issue de la Mairie de Paris, évoque en entretien son investissement personnel dans l'organisation du déménagement :

> « Ça c'est fait avec le Préfet, de pouvoir faire en sorte que tout soit prêt pour déménager et comme y avait pas grand monde j'ai travaillé sur tous ces aspects là. À l'été 2016 je me rappelle juste avant de partir en congés, avec Ollier je lui ai fait valider les achats de tout le matériel. J'ai fait les visites de chantier. Je me suis beaucoup occupée de toute l'intendance (…) On avait à deux organisé tout le déménagement, vérifié que tous les meubles arrivaient, au début y avait pas de téléphone, d'imprimante, les connexions internet c'était un système un peu bancal et après au fur et a mesure on a fait en sorte que les locaux puissent accueillir un peu tout le monde » - Entretien avec la première directrice des finances de la Métropole, le 13 mai 2020.

Dans son étude ethnographique sur l'organisation spatiale et architecturale de deux firmes de conseil en management, Isabel Boni-Le Goff montrait en quoi les locaux des cabinets participent de leur « activité symbolique »[1274] : le « soin esthétique apporté à l'aménagement de l'espace » participe à un « enchantement nécessaire » d'une façade institutionnelle visuelle et matérielle dans le cadre des luttes symboliques que connaît le milieu très concurrentiel des cabinets de conseil. Le siège de la plus grande intercommunalité et métropole de France illustre quant à lui les contraintes et difficultés auxquelles fait face l'institution : des locaux dont elle n'est pas propriétaire, non pérennes, concentrés sur un unique étage et qui permettent peu d'identifier l'institution. À la différence des « Territoires », la Métropole ne détient aucune antenne extérieure à son siège.

Le discours de « l'administration de mission » est contraint par le peu de ressources budgétaires mais aussi par les réticences de nombreux maires au développement d'une bureaucratie métropolitaine. Les détracteurs de la Métropole ciblent une administration qu'ils jugent trop onéreuse, contraignant Patrick Ollier à refréner tout au long de son premier mandat tout ambition de déployer une bureaucratie de poids. À la veille des élections métropolitaines de 2020, la dénonciation d'une métropole dispendieuse est formulée publiquement par l'adversaire de Patrick Ollier, le maire LR de l'Hay-les-Roses Vincent Jeanbrun[1275]. Face à la critique, Patrick Ollier réaffirme la légèreté et la souplesse de son administration :

> « J'observe que cette candidature spontanée est fondée sur des informations inexactes, notamment en ce qui concerne des recrutements, **que la Métropole, si j'ai**

[1273] Meimon Julien, « Sur le fil, la naissance d'une institution », *in* Lagroye Jacques, Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 125-126.

[1274] Boni-Le Goff Isabel, « À quoi servent les bureaux des cabinets de conseil ? Espaces, biens symboliques et techniques de gouvernement », *Genèses*, 2015/2 (n° 99), p. 48-68.

[1275] Le 30 juin 2020, Vincent Jeanbrun déclare au *Journal du Grand Paris*, «Tous les ans, en loi de finances, le législateur doit sauver les 'Territoires' en dernière minute. Pendant ce temps, la Métropole recrute à tour de bras, et se lance dans des investissements pharaoniques comme la piscine olympique, alors qu'elle n'en a pas les moyens sur le long terme ».

> **bien lu la presse, effectuerait à tour de bras**. La réalité, c'est que nous avons commencé nos travaux en 2016 avec 12 agents issus de la mission de préfiguration. Aujourd'hui, avec l'augmentation progressive de nos compétences, nous sommes 76 agents. Ce serait excessif ? Soyons sérieux » - Interview de Patrick Ollier au *Journal du Grand Paris*, le 4 juillet 2020

Patrick Ollier retourne le stigmate associé aux faiblesses structurelles de la Métropole : le peu d'effectifs est valorisé comme la preuve du faible coût que représente l'administration métropolitaine ; sa suppression n'entrainerait alors que des gains budgétaires marginaux. La Métropole n'est ainsi pas la couche superflue du millefeuille que ses détracteurs mettent en cause, mais une instance de coordination des communes qui participe de la « simplification » d'un paysage institutionnel dénoncé comme illisible :

> « La Métropole peut parler au nom de 131 communes, **c'est un élément de simplification !** Nous avons une administration de mission, pas de gestion. Nous ne compliquons donc pas les strates du millefeuille. Nous sommes simplement un lieu de coordination et d'harmonisation (…) Il n'est pas question que la Métropole se substitue aux communes avec des myriades de services décentralisés, payés par les contribuables » - Interview de Patrick Ollier au magazine *Grand Paris Développement*, le 19 décembre 2016.

Ce discours n'est pas sans ambiguïté : l'exécutif revendique une Métropole qui serait, à terme, le seul EPCI à fiscalité propre de la petite couronne, tout en étant contraint à défendre une organisation qui l'assimile davantage à un syndicat. D'autant plus que si Patrick Ollier revendique une révision de la loi NOTRe afin d'augmenter les ressources métropolitaines, il promet que les éventuelles nouvelles marges de manœuvre budgétaires serviront à investir dans des projets et le soutien aux communes, et non à renforcer la technostructure métropolitaine :

> « Qu'on nous donne un budget plus important parce que nous devons être un levier à l'investissement. Ici je fais une administration de mission, pas de gestion. Nous sommes là pour coordonner, harmoniser, initier, faire de la stratégie, prendre des décisions. **Je ne veux pas être un échelon supplémentaire. Je ne veux pas être un poids supplémentaire pour le contribuable, mais un levier d'initiative, un levier de projet, un impulseur** » - Interview de Patrick Ollier à *Grand Paris Métropole*, le 10 janvier 2017.

En 2019, l'organigramme métropolitain est réformé avec la création de deux nouvelles directions générales adjointes, structurant l'administration métropolitaine en trois grandes directions : Ressources humaines ; Développement territorial, Économie, Environnement ; Aménagement territorial, Habitat, Grands projets.

Figure n°58 : Siège de la Métropole du Grand Paris

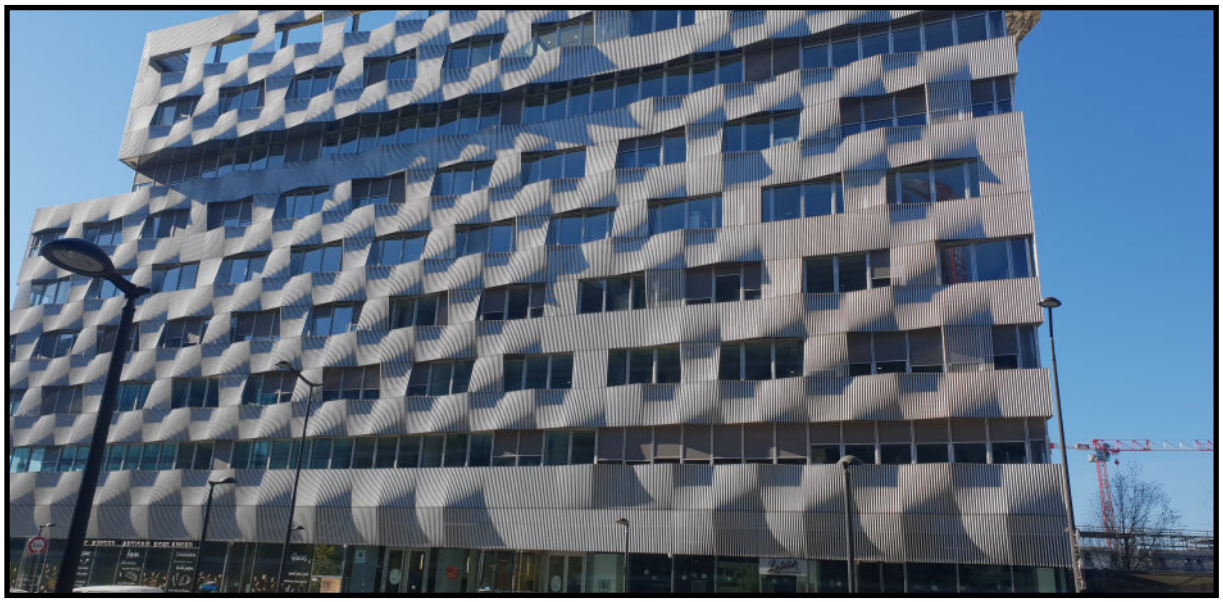
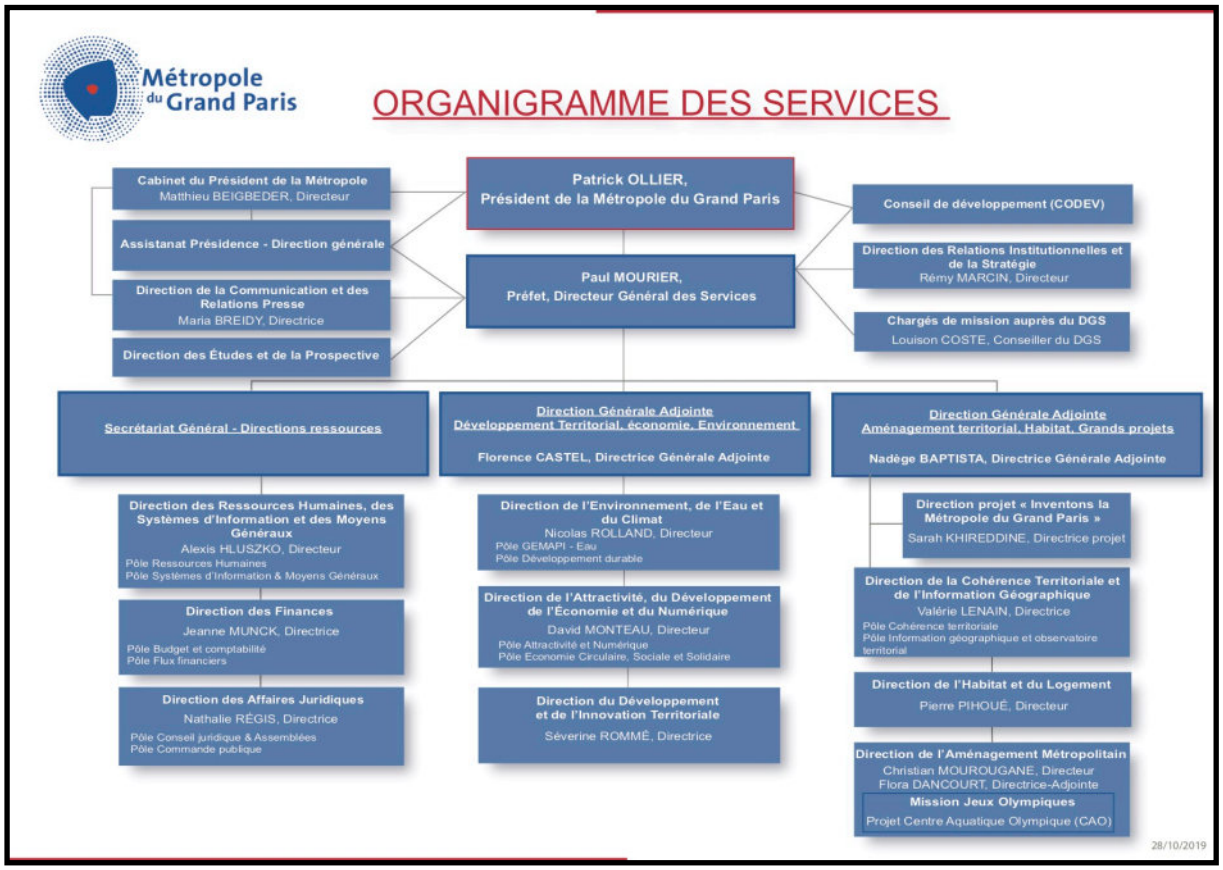


Figure n°59 : Organigramme de la MGP en date du 28 octobre 2019



L'arrivée des deux nouvelles directrices générales adjointes se fait en remplacement de Patrice Bécu, jusqu'ici seul directeur général adjoint, et retourné à l'été 2019 au sein de la Mairie de Paris. Elle est annoncée par voie de presse par le président qui inscrit ces recrutements dans le « renforcement de l'organisation de la MGP »[1276]. La nouvelle direction « Développement territorial, Économie, Environnement » est confiée à la haute-fonctionnaire familière du Grand Paris que nous avons précédemment évoqué. La direction « Aménagement territorial, Habitat, Grands projets » est confiée à une administratrice territoriale, précédemment directrice générale des services de la Ville et de la Métropole de Saint-Étienne.

La première démissionne dès le mois de mai 2020. Rencontrée suite à sa démission, elle critique vertement en entretien la gestion de l'administration :

> « J'ai eu tort de dire oui, sans consulter des anciens agents pour avoir des éléments (…) Les dossiers arrivent au pas de charge. Le directeur général valide tout,

[1276] « Organisation des services de la Métropole du Grand Paris : Patrick OLLIER nomme deux Directrices Générales Adjointes », Communiqué de presse de la Métropole du Grand Paris, le 30 août 2019.

et n'est soumis en commission que ce qu'il a bien voulu valider » - Entretien réalisé le 10 juillet 2020.

Contre le récit enchanté porté par Patrick Ollier d'une administration réduite, dynamique et dans l'action, elle juge que son caractère resserré renforce l'autorité de l'exécutif et empêche toute action autonome des cadres[1277]. Toujours est-il que la faiblesse de la bureaucratie métropolitaine impacte l'exercice des missions métropolitaines. Le poids de l'administration métropolitaine dans la conception d'une « stratégie » peut ainsi être questionné : par exemple l'équipe en charge de suivre la réalisation du schéma de cohérence territoriale, qui est pourtant présenté un document phare dans l'affirmation de la Métropole, n'est composée que de deux agents. Une des deux chargées de mission décrit en entretien un travail technique entièrement délégué aux instituts d'urbanisme, le rôle déterminant des assistants à maîtrise d'ouvrage, et une activité personnelle de coordination, davantage tournée vers l'organisation de réunions entre « experts », élus et techniciens extérieurs à la Métropole[1278].

Derrière la vitrine qu'ils représentent pour la Métropole, la mise en place des appels à projets se fait aussi de manière chaotique. Son principal appel, intitulé « Inventons la Métropole du Grand Paris », dispose d'un encadrement qui peine à se stabiliser : l'adjointe du directeur du projet, recrutée en octobre 2017, se retrouve à le remplacer à la suite de son départ anticipé en mars 2018 ; à la veille du lancement de la seconde édition de l'appel. Chapeautant seule au sein de la Métropole cette édition, elle est finalement promue directrice plus d'un an plus tard, en juin 2019, fonction qu'elle effectuait de fait depuis plus d'un an, épaulée par un ou deux stagiaires[1279]. Les dysfonctionnements de l'appareil administratif s'identifient enfin par un fort *turn-over :* la majorité des agents est titulaire de la fonction publique, mais beaucoup sont en détachement et finissent par revenir au sein de leur collectivité de provenance au bout de deux ou trois ans. Telle la première directrice des Finances, retournée à la Mairie de Paris en 2018 après deux ans d'exercice, et qui décrit en entretien sa lassitude vis-à-vis d'une institution colonisée par les maires[1280]. Nous l'avions mentionné, les premiers directeurs général et général adjoint quittent l'administration métropolitaine au bout de deux et trois ans ; la direction générale d'une institution

[1277] Son discours doit cependant être pris avec une nécessaire distance : durant notre entretien, qui a eu lieu au lendemain de la réélection de Patrick Ollier à la tête de la Métropole, l'ancienne directrice adjointe a fait mention d'une certaine proximité professionnelle entretenue avec le challenger de Patrick Ollier et maire de l'Haÿ-les-Roses, Vincent Jeanbrun.

[1278] Entretien réalisé le 27 juillet 2018.

[1279] Entretien auprès de la directrice de l'appel Inventons la Métropole, le 31 juillet 2018, puis suivi de l'évolution de l'organigramme.

[1280] Entretien avec l'ancienne directrice des finances de la Métropole du Grand Paris, le 13 mai 2020.

intercommunale implique certes des mobilités de plus en plus fréquentes[1281], néanmoins aucun « Territoire » ne connait de changement à la tête de son administration avant les élections municipales de 2020.

La Métropole tente de s'insérer dans l'ordre institutionnel francilien avec ses armes, et surtout avec ses (faibles) moyens. Concrètement, la valorisation de la souplesse et de la légèreté de l'administration apparaissent comme l'envers d'une faible capacité d'action. L'administration métropolitaine est contrainte par des maires réticents à toute technostructure et critiques des dépenses métropolitaines que leurs communes ne captent pas directement ; ce qui décourage les investissements pionniers de certains cadres administratifs ; et finit par déstabiliser des organigrammes en proie à un *turn-over* incessant. La structuration et la mise en scène de cette « administration de mission » révèlent une contradiction qui traverse l'institution métropolitaine : tenter de se renforcer et d'agir afin de se stabiliser face à l'incertitude ; tout en donnant sans cesse aux élus locaux soucieux de leur autonomie la garantie de son faible déploiement et d'un soutien prioritairement adressé aux intérêts communaux.

2.2.2 Gouverner la Métropole par l'appel à projets ; ou comment agir en l'absence de moyens financiers

Dans son travail sur la construction du métier parlementaire, Hervé Fayat postule que les dépenses routinières d'une institution sont révélatrices de ce qu'elle est[1282] : la structure des dépenses et son évolution permettent d'appréhender rôle des acteurs institutionnels et les fonctions sociales de l'institution. On peut ici prolonger l'analyse : 98% du budget de 3,4 milliards d'euros de la Métropole est reversé aux communes au titre du versement des attributions de compensation ; la Métropole apparait ainsi comme une officine de financement des communes. Figées dans le Pacte financier et fiscal métropolitain, ces attributions correspondent à la « différence entre la fiscalité économique et les charges transférées par les communes » à l'intercommunalité »[1283] : plus simplement dans le cas qui nous intéresse, la Métropole reverse aux communes l'entièreté de sa dotation générale de fonctionnement et du

---

[1281] Guéranger David, *Diriger l'intercommunalité*, *op. cit*.

[1282] Fayat Hervé,« Le métier parlementaire et sa bureaucratie », *in* Courty Guillaume (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Houdiard, Paris, 2005, p. 29-48.

[1283] Ce dispositif n'est pas exclusif à la Métropole, loin s'en faut et est créé par la loi relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, afin de garantir aux communes la « neutralité budgétaire » du regroupement intercommunal, c'est-à-dire qu'elles continuent de percevoir les mêmes ressources que ce dont elles bénéficiaient avant l'intercommunalité. Cependant, le conseil communautaire peut très bien réviser le montant de ses attributions, selon les nouvelles charges transférées à l'intercommunalité, ou pour induire des logiques de péréquation, Direction générale des collectivités locales, « Guide pratique de l'attribution de compensation », février 2019.

produit de l'impôt qu'elle perçoit car elle ne dispose d'aucune compétence opérationnelle transférée par les communes. Cette redistribution se fait sans logique de péréquation, loin de la « solidarité entre les territoires de la Métropole »[1284] que devait permettre le transfert des impôts économiques : les communes exigent et continuent à percevoir le même montant de ressources que ce dont elles bénéficiaient avant 2016. L'exécutif métropolitain revendique même de faire mieux et qualifie son rôle « d'amortisseur », car il maintient le niveau des attributions de compensation en dépit de la baisse de sa dotation générale de fonctionnement[1285].

Que reste-t-il à la Métropole pour exister, en attendant de récupérer, peut-être, l'entièreté de la fiscalité professionnelle locale ? La majorité des dépenses d'investissements de la Métropole réside dans l'organisation d'appels à projets, financés par la croissance, fluctuante d'une année à l'autre, de l'impôt qu'elle perçoit. De quelques dizaines de millions d'euros à une centaine sont en jeu chaque année, sur lesquels la Métropole tente de capitaliser via le recours à un instrument qui fonde le récit d'une institution capable d'agir vite[1286] et de lever des fonds en dépit de ses faiblesses structurelles. L'organisation de ces appels à projets permet en outre à la Métropole de nouer des alliances ponctuelles avec de puissants établissements et organismes publics, - la Caisse des dépôts, la préfecture de la région Île-de-France, la Société du Grand Paris -, et de se faire connaître des acteurs urbains privés.

Encadré n° 31 : Les appels à projets de la Métropole : « Inventons la Métropole du Grand Paris », « Centres-villes vivants » et le « Fonds d'investissement métropolitain »

Au début de l'année 2016 est lancée la première édition d' « Inventons la Métropole du Grand Paris », directement inspirée de l'appel à projets « Réinventer Paris » initié par la Capitale à l'automne 2014. Elle est organisée en partenariat avec la Société du Grand Paris et la préfecture d'Île-de-France, et est le premier acte de la Métropole en tout début d'exercice. L'appel doit permettre la mise en réseau des villes de la Métropole avec des architectes, des promoteurs et des investisseurs. Les communes sont invitées à identifier et sélectionner des sites à céder, les seconds à proposer des projets urbanistiques sur les terrains retenus. Une consultation en deux tours est mise en place par les organisateurs : le premier pour sélectionner sur chaque site jusqu'à trois candidatures de groupements d'acteurs privés ; le second pour désigner le projet lauréat sur chaque site. Trois éditions sont lancées lors de la

[1284] Expression employée par Manuel Valls, alors Premier ministre, pour décrire ses attentes quant aux travaux de la mission de préfiguration de la Métropole, Lettre de Manuel Valls au Président de Paris Métropole, à propos de l'installation de la mission de préfiguration, le 16 juin 2014.

[1285] La Métropole chiffre à 30 millions d'euros en moyenne le coût qu'elle supporte au profit des communes afin de maintenir le niveau des attributions de compensation, « Rapport d'orientations budgétaires de la Métropole du Grand Paris pour 2019 », conseil métropolitain du 8 février 2019.

[1286] L'accélération du temps de l'action publique à laquelle renvoie le recours aux appels à projets s'articule à la promotion d'une Métropole capable de faire en quelques années ce que d'autres institutions auraient fait en plusieurs décennies, Commaille Jacques, Simoulin Vincent, Thœmmes Jens, « Les temps de l'action publique entre accélération et hétérogénéité », *Temporalités* [En ligne], 19 | 2014, url : http://journals.openedition.org/temporalites/2818, consulté le 08 septembre 2021.

première mandature de l'exécutif métropolitain, une première à partir de 2016 jusqu'en octobre 2017, une deuxième ouverte en mai 2018 et achevée en juin 2019. Une troisième est intégrée par Patrick Ollier en mai 2020 à son « plan métropolitain de relance » face à la crise de la Covid 19[1287].

L'appel à projets « Centre-villes vivants », lancé au printemps 2017, est chapeauté par un groupe réunissant des élus métropolitains, des agences d'urbanisme, des établissements et opérateurs de l'État. Il doit « aider les communes volontaires à revitaliser leurs centralités ». Après un appel à manifestation d'intérêts, sur les 55 communes candidates, 26 sont sélectionnées pour recevoir une subvention d'un maigre montant global de 8,5 millions d'euros[1288]. À la différence d' « Inventons la Métropole », qui met en réseau élus locaux et groupements privés, centre-villes vivants consiste en un subventionnement de projets communaux, au même titre que le « Fonds d'investissement métropolitain » (FIM).

Ce dernier est défini comme « un soutien aux projets innovants portés par les communes et les territoires, dans la perspective d'un développement et d'un rééquilibrage territorial »[1289]. Il est mis en place dès l'année 2016, pour une enveloppe globale de 66 228 500 millions d'euros distribués à 29 projets communaux et 2 projets territoriaux. Il est renouvelé les années suivantes - financé avec la croissance de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises que perçoit la Métropole - avec plusieurs sessions de sélection par année : cinq en 2017, trois en 2018 et quatre en 2019. Pour candidater, les communes sont censées justifier que leurs projets « relèvent des compétences et des priorités affichées de la Métropole » et « contribuent à la réduction des inégalités au sein de l'aire métropolitaine », conformément aux objectifs édictés par la loi NOTRe[1290]. Une commission d'examen est chargée d'évaluer les dossiers et de leur donner un avis, qui doivent ensuite être validés en Bureau métropolitain.

« Inventons la Métropole du Grand Paris » constitue la vitrine de l'institution métropolitaine. Il peut s'analyser comme un acte de « magie performative »[1291] : il vise à représenter la Métropole en strate de coordination, non seulement des maires, mais aussi d'acteurs publics et privés afin de susciter de nouveaux projets sur des terrains jusqu'ici délaissés.

> « Je voudrai dire le bonheur que nous avons eu face au succès exceptionnel rencontré par le concours 'Inventons la Métropole' (…) **Nous avons tout lieu de nous féliciter car des discussions sont en cours sur l'avenir du système institutionnel. Nous attendrons la position du Président de la République. Certains parlent. Nous agissons.** Nous sommes le levier le plus important de création de valeur ajoutée, de richesse et d'emplois dans l'Aire métropolitaine. J'ai souhaité que nous démontrions notre capacité à rendre la Métropole visible et crédible. Nous l'avons fait en espace d'un an, alors que Lyon a mis dix ans à créer sa Métropole. Il convient de mesurer le travail accompli » - Propos de Patrick Ollier recueillis lors de l'observation du conseil métropolitain du 19 octobre 2017.

[1287] « Le président de la métropole, Patrick Ollier : Mon plan de relance pour le Grand Paris », *Le Journal du dimanche*, le 15 mai 2020.

[1288] Métropole du Grand Paris, dossier de presse « centres-villes vivants », juillet 2019.

[1289] Métropole du Grand Paris, rapport d'activité 2017.

[1290] Métropole du Grand Paris, FIM, modalités de candidature, 2016.

[1291] Bourdieu Pierre, « Les rites comme actes d'institution », *Actes de la recherche en sciences* sociales, 1982 (n°43), p. 61.

La place des appels à projets dans les politiques urbaines des métropoles est aujourd'hui de plus en plus discutée. La mobilisation de cet instrument dans la production des opérations d'aménagement a été présentée, dans la continuité de l'essor des partenariats publics/privés, comme symptomatique de « politiques urbaines néolibérales »[1292] caractérisées par une transformation de l'intervention des États ou des collectivités territoriales, qui cherchent principalement à stimuler de la compétition interurbaine afin de produire de l'innovation[1293]. Dans le cas d' « Inventons », les groupements associent un ou plusieurs opérateurs privés, des agences d'architecture et des bureaux d'études, qui proposent des programmes immobiliers que les institutions publiques en charge du concours doivent ensuite sélectionner[1294]. Les opérateurs élaborent des projets sur des terrains proposés par les communes : l'appel permettrait de trouver des réponses architecturales et urbanistiques sur des terrains vierges ou en reconversion. Les acteurs privés s'engagent à prendre en charge les différentes étapes de l'aménagement du site jusqu'à l'exploitation, sans que ne soient précisées les modalités de la coordination entre les partenaires privés et les collectivités et le contrôle des projets une fois lancés. À la différence des appels pilotés par l'échelon central, la Métropole n'octroie pas de crédits aux lauréats.

La mobilisation récurrente de cet instrument par les principales villes ou intercommunalités a été décrite comme symptomatique de leur ambition à « séduire des investisseurs qui assureront le développement urbain »[1295] ; l'instrument est mobilisé dans le cas de la Métropole afin de promouvoir une institution qui dégage de la valeur ajoutée, fait émerger de nouveaux projets au bénéfice des communes, sans supporter de coûts financiers :

> « C'est une politique publique qui, partant d'une ingénierie partagée de Paris et la Métropole, a permis de lever 10 milliards d'investissement privés, **il faut m'expliquer quelle est la politique qui part d'un apport de 200 000 euros et lève 10 milliards à l'arrivée, j'en connais pas beaucoup** » - Intervention d'Anne Hidalgo devant la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat, le 26 novembre 2020
>
> ;

[1292] Robinson Jennifer, « The travels of urban neoliberalism : taking stock of the internationalization of urban theory », *Urban Geography,* vol. 32, 2011, p. 1087−1109.

[1293] Béal Vincent, « Trendsetting cities » : les modèles à l'heure des politiques urbaines néolibérales », *Métropolitiques*, le 30 juin 2014, url : https://www.metropolitiques.eu/Trendsetting-cities-les-modeles-a-l-heure-des-politiques-urbaines-neoliberales.html, consulté le 6 avril 2021.

[1294] Odrillard Clément, « Les appels à projets innovants : un renouveau de l'articulation public–privé dans l'aménagement urbain ? », *Métropolitiques*, 21 juin 2018, url : https://www.metropolitiques.eu/Les-appels-a-projets-innovants-un-renouveau-de-l-articulation-public-prive-dans.html, consulté le 6 avril 2021.

[1295] Halbert Ludovic, « Les villes françaises dans la nouvelle donne économique », *in* Cailly Laurent (dir.), *La France, une géographie urbaine*, Armand Colin, Paris, 2010, p. 307-324.

> « Inventons la Métropole, ce sont 10 milliards d'euros de fonds privés sur deux éditions, dans 70 villes différentes sur 131 ; des projets exceptionnels et des jurys organisés avec l'État et les représentants locaux. **Ce sont 10 milliards d'euros qui vont commencer à être engagés en 2021. Si ça n'est pas de la relance, ça contribue à un espoir de création de valeur ajoutée** » - Intervention de Patrick Ollier devant la Délégation aux collectivités territoriales du Sénat, le 26 novembre 2020

Plus encore, avec « Inventons », l'exécutif métropolitain tente de verrouiller la place de l'institution métropolitaine dans le paysage francilien. Eu égard aux fonds privés que l'appel serait susceptible de lever, supprimer ou réduire la place de la Métropole serait selon Patrick Ollier « catastrophique » :

> « Si la Métropole est supprimée, les choses deviendraient nettement plus compliquées. Car si la Métropole disparaissait - ce que je n'imagine pas une seconde - il y aurait une perte de confiance terrible de la part des investisseurs (…) **S'il y avait un tremblement de terre institutionnel allant dans ce sens, ce serait catastrophique pour les 7,2 milliards d'euros d'investissements qui sont prévus. Je n'imagine pas que quelqu'un puisse prendre cette responsabilité** » - Propos de Patrick Ollier rapportés par le *Journal du Grand Paris* en date du 18 octobre 2017.

Patrick Ollier surjoue ici le catastrophisme, et pour cause le principe même « d'Inventons » fait que la Métropole joue un rôle marginal, une fois le concours passé, sur les levées de fonds. Toujours est-il que faute de pouvoir investir dans des grandes opérations urbaines, la Métropole tente de trouver dans cet instrument des arguments en faveur de sa pérennisation. Les terrains mis en jeu dans l'appel ne lui appartiennent pas ; gagner l'appel n'est pas synonyme, pour un groupement privé, de remporter effectivement le terrain sur lequel il concourt ; les maires gardent la main sur les permis de construire, et n'ont aucune obligation de céder leur foncier après le concours. « Inventons » apparait alors comme un « instrument de gestion de la pénurie »[1296], avec lequel la Métropole peut se contenter de délivrer des gains essentiellement honorifiques de valorisation de nouveaux projets : les lauréats sont labellisés comme « projets métropolitains » et contribueraient, des mots du Préfet Michel Cadot, à « créer une marque du Grand Paris, visible à l'échelle de la France et à l'international »[1297] ; ils bénéficient d'une certaine publicité à l'occasion des cérémonies de remise des prix organisées en conclusion de chaque édition et des retours de la presse spécialisée[1298]. À ce

---

[1296] Epstein Renaud, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, 2015/2 (n°65), p. 472.

[1297] Discours du Préfet d'Île-de-France Michel Cadot à l'occasion de la cérémonie de clôture de la première édition « d'Inventons la Métropole du Grand Paris », tenue le 18 octobre 2017.

[1298] Après l'annonce des résultats de la première édition, une exposition était de surcroit organisée au Pavillon de l'Arsenal, de décembre 2017 à mars 2018 pour présenter les projets des lauréat, https://www.pavillon-arsenal.com/fr/expositions/10871-inventons-la-metropole-du-grand-paris.html, consulté le 12 juin 2021.

titre, le dossier de presse concocté par l'administration métropolitaine pour la seconde édition d' « Inventons » recense 109 articles dans la presse locale et économique consacrés aux projets sélectionnés[1299].

Figure n°60 : Article du JDD *du 17 juin 2019 vantant un des projets en lice pour la seconde édition d' « Inventons la Métropole »*

"Inventons la métropole" : à Noisy-le-Grand, un écoquartier innovant plutôt qu'une prison

13h00, le 17 juin 2019

Par **Bertrand Gréco**

PREMIUM JDD **Le concours Inventons la métropole du Grand Paris, deuxième édition, va désigner 27 lauréats dans 21 communes.**

Figure n°61 : Article du Parisien *du 19 juin 2019 recensant les projets lauréats de la seconde édition d' « Inventons »*

Vingt-trois projets dessinent le Grand Paris

Patrick Ollier, président du Grand Paris, a livré hier soir les noms des lauréats du concours Inventons la Métropole.

URBANISME

PAR FRÉDÉRIC CHOULET

Et de deux ! Hier soir ont été dévoilés les lauréats du deuxième concours Inventons la Métropole du Grand Paris au Théâtre de Mogador. Vingt-trois équipes d'urbanistes, paysagistes et architectes retenues sur les 85 encore en lice (224 au départ) pour donner un avenir à vingt-trois des vingt-sept sites proposés par les maires du Grand Paris et sélectionnés par le jury de la Métropole (quatre se sont finalement révélés infructueux).

■ LA SEINE-SAINT-DENIS TIRE LE GROS LOT

Les terrains sont pour la plupart situés sur le territoire de la Métropole. Neuf sont en Seine-Saint-Denis, huit dans les Hauts-de-Seine, deux à Paris et un dans le Val-de-Marne à Vitry. La Seine-Saint-Denis qui tire donc le gros lot présente aussi les projets les plus chargés de sens, comme la reconstruction du stade Bauer à Saint-Ouen. Le projet retenu, financé par le groupe Réalités, comprend un équipement de 11 000 places homologué Ligues 1 et 2. Au Bourget, c'est un « incubateur culturel » financé par Duval Développement et conçu par le cabinet Hubert et Roy qui prendra place au-dessus de l'entonnement Est du Grand Paris Express. Et à Noisy-le-Grand, l'ancienne école Louis-Lumière laissera la place au projet Révélation Lumière de Urbanescence financé par BNP Paribas, un lieu de recherche et d'expérimentations qui se veut le premier hub de l'écodesign.

Gare Lisch, Asnières (92).

CAWA ARCHITECTES, JAAG ARCHITECTES, ANTOINE MONNET, MARTIN BRUNNELLE

Halles de Castermant d'Atland, Chelles (77).

AGENCE FRANÇAISE, LAURENT FOURNET, MATTHIEU VERMEULEN, TN+

■ LA GARE LISCH SAUVÉE À ASNIÈRES

Dans les Hauts-de-Seine, on peut évoquer la Cité du voyage et de l'entrepreneuriat de Nacarat qui permettra la sauvegarde et la mise en valeur de l'ancienne gare Lisch, à Asnières, construite en 1878 pour l'Exposition universelle. Ou encore le projet Urban osmose de la Financière Pichet, conçu par 2portzamparc qui mixe bureaux, commerces, logements et espaces verts sur le site délaissé du centre commercial Léon-Blum à Clichy-la-Garenne.

Dans le Val-d'Oise, à Argenteuil, seule ville de ce département à figurer dans le périmètre de la Métropole, le projet retenu est le parc d'activités Urban Valley présenté par Atland sur les friches de Yoplait.

■ UN ENSEMBLE AUDACIEUX

Deux autres opérations concernent la grande couronne : les Halles de Castermant d'Atland, à Chelles (Seine-et-Marne), et le projet Acionna, un quartier créé autour d'un espace vert central sur les terrains de l'ancien hôpital Gilles de Corbeil (Essonne).

« Par leur programmation audacieuse et diversifiée, les projets vont inventer des modes d'habiter et de travailler, tout en contribuant au retour de la nature en ville », souligne Patrick Ollier, président du Grand Paris. « Ils incarnent de nouvelles destinations métropolitaines, tout en assurant un ancrage local en fabriquant des lieux forts, qui donnent du sens à l'échelle du quartier, de la ville et de la Métropole ».

■ DES PROCÉDURES LONGUES

Cette nouvelle série de 23 projets s'ajoute aux 51 retenus en octobre 2017 lors de la première édition du concours d'urbanisme. Mais il faudra encore attendre avant de voir s'élever ces équipements et bâtiments dans l'univers métropolitain. Si quelques-uns ont été retoqués après les réactions de riverains ou d'élus, la plupart tardent à se concrétiser. Les procédures administratives sont longues et, faisant souvent l'objet de recours, rares sont ceux qui ont obtenu un permis de construire. Seul le campus urbain de Stains (93), Urban Valley, est déjà en chantier. Patience donc, le Grand Paris ne se fera pas en un jour.

1299 https://www.metropolegrandparis.fr/fr/revue-de-presse-annonce-des-laureats-de-la-2eme-edition-dinventons-la-metropole-du-grand-paris-305, consulté le 12 juillet 2021.

L'appel ne reçoit cependant pas que des louanges : le devenir des projets lauréats est questionné dans quelques articles de presse, parus en 2019 au lendemain de la clôture de la seconde édition. Ces papiers qui interrogent la mise en œuvre d'« Inventons » sont encore rares, et soulignent la lente concrétisation des projets lauréats du premier concours. Ainsi deux ans après la première édition, seuls 5 sur les 51 s'étaient vus délivrer un permis de construire de la part des maires[1300]. Les montants des investissements suscités par les appels sont donc encore fictifs, mais cela n'est pas le souci de l'institution métropolitaine : sa mission s'arrête une fois l'édition du concours terminée, et reprend une fois une nouvelle édition de l'appel engagée. Les mots comptent davantage que les résultats concrets des politiques[1301] : l'exécutif métropolitain n'attend pas que les premières pierres des projets soient posées pour revendiquer d'avoir fait lever des fonds et impulsé du changement ; le profit espéré par l'institution métropolitaine est d'abord symbolique[1302], comme l'explique une agente de la direction du projet :

> « On a eu des retombées énormes, une vraie visibilité médiatique, dans les médias un peu spécialisés, sur les collectivités, et quand il y a eu l'évènement du 16 octobre au Pavillon Baltard pour l'annonce des lauréats, dans les médias nationaux. **C'est ce qui donne le plus de visibilité. C'est plus concret que les documents de planification, visible plus rapidement.** C'est une sorte de locomotive de la Métropole. Entre 2016 et 2018, c'est notre figure de prou » - Entretien auprès de la directrice d'Inventons la Métropole du Grand Paris, le 31 juillet 2018.

Encadré n°32 : la Caisse des dépôts, appui indirect de l'État à la Métropole

La Caisse des dépôts - institution financière publique - est un soutien pour la Métropole. Elle a été partenaire de la Métropole à plusieurs occasions depuis sa création, en particulier dans le cadre des appels à projets « Inventons la Métropole du Grand Paris » - pour lequel elle a mobilisé 200 millions d'euros en appui aux projets lors de la première édition - ou encore « Centres-villes vivants » . Cette proximité a débouché sur la signature le 24 octobre 2018 d'une convention de partenariat, sur une liste de thématiques (la planification métropolitaine, l'urbanisme et l'aménagement, le logement, etc.), qui doit permettre à la Banque des Territoires de la Caisse d'appuyer en expertise, en ingénierie, en financement et en investissement les projets de la Métropole. Jusqu'ici, les interventions de la Caisse des dépôts dans les politiques de développement urbain depuis les années 1990 avaient été analysées comme participant au « gouvernement à distance » exercé par l'Etat - à travers son engagement dans le Programme national de rénovation urbaine et son rôle dans le financement du logement social[1303]. Dans notre cas, en se positionnant comme partenaire de la Métropole et en soutenant les initiatives qui visent à la rendre visible, en lui *offrant* des locaux

[1300] Vincendon Sibylle, « Inventons la Métropole du Grand Paris : beaucoup de lauréats mais peu de réalisation », *Libération*, 20 juin 2019 ; Choulet Frédéric, « Inventons la Métropole du Grand Paris : des projets qui tardent à pousser », *Le Parisien*, 24 juin 2019.

[1301] Edelman Murray J., *Political Language. Words that Succeed and Policies that Fail*, Academic Press, New York, 1977.

[1302] Bourdieu Pierre, « La double vérité du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1996/3 (n°114), p. 89-90.

[1303] Frétigny Raphaël, *Financier la cité. La Caisse des dépôts et les politiques de développement urbain en France*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université de Lyon le 7 décembre 2015, p. 407-490.

spécifiques, la Caisse des dépôts participe aussi à la reconnaissance symbolique de l'institution métropolitaine.

C'est parce qu'ils offrent de la visibilité à moindre coût que la Métropole lance trois éditions de l'appel à projets en à peine cinq ans. La seconde édition est annoncée dès le début de l'année 2018, quelques mois seulement après les résultats de la précédente. Ce lancement anticipé ne doit rien au hasard, dans un contexte de vives incertitudes autour du devenir de l'institution métropolitaine, après la diffusion du scénario du Préfet Cadot de suppression de la Métropole[1304]. Pour survivre, la Métropole veut montrer de l'activité rapidement :

> « CL : Le fait d'avoir organisé une seconde édition aussi rapidement, c'était pas lié au fait qu'il fallait que la Métropole montre de l'activité ?
>
> Enquêtée : Si tout à fait. Mais du coup ça c'est faut au détriment… Bah de la prise en compte de ce risque-là, qu'était **un essoufflement de tous les acteurs et du coup on a eu moins de sites et on risque d'avoir moins de réponse aussi** » - Entretien auprès de la directrice d'Inventons la Métropole du Grand Paris, le 31 juillet 2018.

L'État était partenaire de la première édition, via la préfecture de région et la participation active de sa Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement (DRIEA), mais absente de la seconde. Une agente de la DRIEA, chargée du suivi de la première édition, souligne en entretien le caractère précipité du lancement de la deuxième édition :

> « Sur la première édition on était co-organisateurs. **La 2ème édition est partie un peu à l'arrache avant qu'on donne notre accord** (…) Ces concours sont des formes de totems pour la Métropole, ils sont un avantage car ils donnent de la visibilité à des terrains. Surtout, ça permet à la Métropole de se montrer et montrer à voir, ça a un aspect fédérateur » - Entretien avec une agente DRIEA chargé du suivi des appels à projets, le 15 janvier 2019.

La deuxième édition ne suscite pas le même engouement que la première. Seuls 23 lauréats y sont consacrés, contre 51 pour l'édition précédente, faute de terrains cédés par les communes. Mais l'important n'est pas là, « Inventons » permet à la Métropole de se rendre visible durant une séquence où sa suppression est à l'agenda gouvernemental. L'organisation régulière de ces appels autorise Patrick Ollier à clamer une Métropole désormais « visible et crédible » :

> « Au bout de quatre ans et demi, nous avons réussi à construire la Métropole et même à la rendre visible et crédible. Ne serait-ce qu'avec le concours d'urbanisme 'Inventons la Métropole du Grand Paris', nous avons attiré 10 milliards d'euros

[1304] « Grand Paris : Macron prêt à tuer la métropole… et à faire renaître les baronnies », *Libération*, 14 janvier 2018.

d'investissement du privé, sans que la Métropole ne mette un seul euro » - Interview de Patrick Ollier à *La Tribune*, le 6 juillet 2020.

La démarche de la Métropole rejoint le constat dressé par Olivier Nay sur les politiques locales de la ville de Montpellier des années 1980, qui visaient à « mettre en valeur de nouvelles institutions », à travers un « projet développementaliste (…) fortement valorisé par la politique de communication »[1305]. Avec l'instrument appel à projet, la Métropole tente de « se tailler un territoire » ; de « se distinguer » au sein d'un espace politico-administratif concurrentiel ; d'être racontée comme un lieu d'échanges et de coordination entre de multiples acteurs issus d'horizons différents :

> « Quand nous avons lancé les concours Inventons la Métropole du Grand Paris, il y a eu chaque fois entre 1 400 et 1 500 personnes qui sont venues soutenir cette initiative. **Il y avait des notaires, des architectes, des aménageurs, des promoteurs, des banquiers. C'était extraordinaire, et toutes ces personnes savent ce que la Métropole veut dire et ce qu'on apporte.** Bien sûr, vous avez des élus qui préfèrent la région. Nous entrons dans des polémiques qui n'ont aucun sens par rapport à l'efficacité que je veux donner à l'action que nous menons pour la population » - Interview de Patrick Ollier à *Affaires parisiennes*, le 28 décembre 2020.

L'appel à projets est ainsi d'abord, pour l'exécutif métropolitain, un instrument de visibilisation en vue d'obtenir de la reconnaissance. Aux côtés des maires et des partenaires publics, l'exécutif métropolitain cherche à se faire connaitre d'autres acteurs dans l'espoir de constituer de nouvelles coalitions durables, de se trouver de nouveaux partenaires[1306], pour faire face à l'incertitude. Les appels à projets sont autant d'appels aux architectures, promoteurs, notaires, investisseurs, à soutenir l'entreprise métropolitaine qu'incarnerait l'institution. Ils participent à la mise en récit d'une Métropole capable d'agir et de faire agir ; à définir la Métropole comme une instance de mise en réseau, ouverte, souple et innovante[1307].

Si l'on considère que la systématisation de l'instrument appel à projets s'inscrit dans la fabrique de la ville néolibérale « au service des intérêts privés »[1308], la Métropole en serait un « protagoniste actif »[1309], mais par défaut. Faute de moyens propres et de certitude sur son

---

[1305] Nay Olivier, « Les enjeux symboliques du développement local : l'exemple de la politique de communication de Montpellier », *Politiques et management public*, vol. 12, 1994 (n°4), p. 51-69.

[1306] En particulier économiques, Pinson Gilles, « Le maire et ses partenaires : du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux », *Pouvoirs*, 2014/1 (n° 148), p. 95-111.

[1307] Le Bart Christian, « Les nouveaux registres de légitimation des élus locaux », *in* Bidégaray C., Cadiou S., Pina C. (dir), *L'élu local aujourd'hui*, PUG, Grenoble, 2009, p. 201- 211.

[1308] Baraud-Serfaty Isabelle, « La nouvelle privatisation des villes », *Esprit*, 2011/3-4, p. 149-167.

[1309] Gilles Pinson, *La ville néolibérale*, PUF, Paris, 2020, p. 62.

devenir les fonds et la gestion privés compensent l'absence de fonds et de capacité opérationnelle propres de la Métropole.

Aux côtés d' « Inventons », les autres appels à projets sont davantage des programmes de subventionnement des communes, sous couvert du caractère « métropolitain » des « projets » qu'elles soumettent. C'est particulièrement le cas du Fonds d'investissement métropolitain : loin d'être le « nouvel outil de péréquation »[1310] discuté aux débuts de la mise en réforme du Grand Paris pour porter des initiatives « d'intérêt métropolitain »[1311] ; il se substitue davantage - en ce qu'il représente une part conséquente des maigres marges de manœuvre financières de la MGP[1312] - à la mise en place de tels outils[1313].

Le Fonds est d'un montant très variable d'année en année, qui dépend de la croissance de l'impôt que perçoit la Métropole. Il peut être versé aux communes qui en font la demande, à condition que leur projet soit reconnu d'intérêt « métropolitain » par le Bureau de la MGP. Le versement d'une subvention n'est pas systématique, et l'étude des bénéficiaires des différentes sessions du Fonds révèle une logique de saupoudrage ponctuel et de file d'attente : l'absence d'automaticité de versement d'une subvention permet à la Métropole de clientéliser les communes sans les accoutumer à des financements qu'elle ne peut garantir d'une année sur l'autre. La logique d'appel à projets permet également de socialiser les administrations communales à l'institution métropolitaine : elles doivent déposer des dossiers relatifs à leur projet, et se conformer aux attentes (certes vagues) de l'institution, formalisées au sein d'un règlement. Parmi les projets retenus lors des différentes sessions du Fonds, on retrouve des achats de véhicules pour les maires ; le financement de travaux de rénovation ou de réhabilitation d'équipements municipaux ; des participations marginales au financement

---

[1310] Baraud-Serfaty Isabelle, Halbert Ludovic, « Pour un fonds d'investissement métropolitain, mais à quelles conditions? », *Métropolitiques*, 9 mars 2011, url : https://www.metropolitiques.eu/Pour-un-fonds-d-investissement.html, consulté le 6 avril 2021.

[1311] La proposition d'un fonds d'investissement porté par une instance métropolitaine était notamment une des ambitions de Pierre Mansat, qu'il portait au sein du syndicat Paris Métropole, Mansat Pierre, « Paris Métropole : l'exigence d'avancer », *Métropolitiques*, 10 décembre 2010, url : https://www.metropolitiques.eu/Paris-Metropole-l-exigence-d.html, consulté le 6 avril 2021.

[1312] Par exemple, pour l'exercice budgétaire 2018, sur les 87 millions de dépenses d'investissement réalisées par la MGP, le FIM compte pour 54 millions, soit 62% des dépenses d'investissement de la MGP, rapport budgétaire 2018 de la MGP.

[1313] Que serait, par exemple, la mise en place d'une dotation de solidarité communautaire, finalement annoncée par l'exécutif métropolitain le 31 mars 2020, à titre exceptionnel, pour un montant de 15 millions d'euros.

d'opérations d'aménagement municipal, etc[1314]. En bref, le caractère « métropolitain » des projets n'est lié qu'à la qualité de l'institution qui l'octroie. Pour Patrick Le Lidec, ces pratiques participeraient à fragiliser l'institution métropolitain davantage qu'elle ne l'est déjà, en raison de la faiblesse initiale des moyens dont elle dispose :

> « Très faiblement dotée, la métropole apparaît de surcroît fragilisée par l'adoption de pratiques de saupoudrage consistant à subventionner une multitude de petites opérations pour des montants dérisoires » - Le Lidec Patrick, « L'émergence contrariée d'un gouvernement métropolitain dans le Grand Paris », *in* Le Galès, Patrick (dir.), *Gouverner la métropole parisienne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020, p. 193.

Je considère au contraire que le Fonds s'inscrit dans la panoplie d'instruments qui vise à stabiliser les relations entre la Métropole et les communes ; à intéresser ses dernières à une éventuelle hausse des ressources propres de la Métropole qui pourraient être autant de moyens supplémentaires à leur redistribuer.

Conclusion transitoire : Un affrontement entre deux conceptions différentes de l'intercommunalité dans le Grand Paris

Les luttes définitionnelles sont des luttes de pouvoir[1315], dont l'enjeu est ici d'imposer une définition de ce que doit être l'intercommunalité dans le Grand Paris.

Les actions conduites, les discours, les énoncés produits par les exécutifs des « Territoires » les plus intégrés et l'exécutif métropolitain peuvent être appréhendées comme une tentative « d'affirmer une identité politique propre, dans une logique de démarcation »[1316] vis-à-vis de leur concurrent. Dans la réforme, « Territoires » et Métropole luttent pour de mêmes chances, mais avec des armes différentes, et portent des définitions antagonistes de ce que doit être l'intercommunalité dans le Grand Paris. D'un côté des « Territoires » à la coopération ancienne, tels Est Ensemble et Plaine Commune, élaborent à travers leurs Plans d'urbanisme une politique qui affirme leur caractère intercommunal et durable, en dépit de

---

[1314] Si l'on prend, par exemple, la session de mars 2017 du FIM, qui représente 8,2 millions d'euros, on retrouve parmi les 34 projets subventionnés sur les 142 dossiers réceptionnés - une partie sera retenue lors des différentes sessions qui jalonnent l'année - l'achat de véhicules électriques pour le compte de La Garenne Colombes, la mise en souterrain des lignes haute tension pour Orly et Choisy le Roi, l'achat d'un commerce à La Queue en Brie, la participation au financement de la dalle du Val d'Argent à Argenteuil, la mise en place d'éco-pâturages et de ruches à Marolles en Brie, la mise en place de l'arrosage automatique à Pantin, ou encore la création d'une ferme urbaine à Malakoff.

[1315] Gilbert Claude, Henry Emmanuel, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, 2012/1 (n° 53), p. 35-59.

[1316] Hassenteufel Patrick, Smith Andy, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, vol. 52, 2002/1, p. 68.

leur statut hybride, *ad hoc* et de leur avenir incertain. Ils se veulent des intercommunalités classiques, en lien étroit avec les communes ; normalisées en dépit du gigantisme du Grand Paris ; dotées d'une administration à l'expertise solide permettant des convergences nouvelles entre communes. De l'autre, la Métropole n'a ni ressource ni compétence opérationnelle propres. Elle se bat avec des atouts qui ne sont ni budgétaires, ni administratifs. Ils découlent davantage de son périmètre intercommunal, le plus étendu de l'Hexagone, de la qualité de ses puissants élus, et du prestige symbolique associé à l'appellation « Grand Paris » - le préfet de la région parle même de « marque ». C'est avec cet atout qu'elle revendique une forme de modernité et un rôle de stratège ; de coordination par la mise en réseau d'acteurs divers afin de répondre au vieux problème de l'ingouvernabilité métropolitaine ; et d'impulsion, qui laisse aux communes le soin de la mise en œuvre effective, qui reste à leur bon vouloir. Elle se veut facilitatrice et vectrice de nouveaux projets via la mise en réseau d'acteurs aux horizons différents ; sans que son existence ne soit superfétatoire, du fait de son faible coût humain et budgétaire.

Métropole et « Territoires » cherchent ainsi à stabiliser une représentation de leur « utilité sociale »[1317] et portent à travers leurs interventions des définitions concurrentes de ce qu'est l'organisation légitime du Grand Paris : à la Métropole les milliards d'euros levés, les grands projets qu'elle permet mais aussi la protection et l'aide aux communes ; aux « Territoires » la proximité, la mutualisation des services et la plus-value apportée dans la conduite l'action publique locale. À travers leurs actions et les représentations qu'ils cherchent à véhiculer, les défenseurs des « Territoires » et de la Métropole travaillent à donner de la consistance au scénario qu'ils portent pour le devenir du Grand Paris, à le rendre plus robuste dans la réforme, plus fiable que celui de leur concurrent, plus crédible. Mais ces tentatives de ramener de la stabilité, de la certitude, ne se font pas sans heurt : chaque camp est en proie aux critiques de l'adversaires ; à des « coups »[1318] ; à des contradictions internes ; et doit composer avec les attentes parfois antagonistes des groupes dont il espère le soutien.

[1317] Lagroye Jacques et François Bastien, Sawicki Frédéric, *Sociologie politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris, 2012 (6ème ed.), p. 154.

[1318] Dobry Michel, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009, p. 11-12.

Section 3. L'irréversibilité empêchée : de la tentative de verrouillage d'une planification métropolitaine à son ajournement sous contrainte

Pour s'imposer dans la situation concurrentielle, l'exécutif métropolitain ne se contente pas d'afficher un rôle de coordination des acteurs locaux à l'échelle de la petite couronne : il veut aussi produire une nouvelle norme métropolitaine ; donner une consistance au périmètre politico-administratif dessiné par la loi NOTRe ; construire un territoire d'action publique reconnu comme tel par les acteurs étatiques et locaux.

Les temporalités de la réforme du Grand Paris structurent la tentative d'élaborer une action publique métropolitaine[1319] : l'objectif de l'exécutif métropolitain est d'adopter les schémas planificateurs que lui confie la loi NOTRe avant 2020 et le terme initial de la période transitoire. Définis comme les futures « colonnes vertébrales de la Métropole »[1320] par Patrick Ollier lui-même, l'exécutif métropolitain voit dans l'adoption rapide de ses plans, relatifs à l'habitat et à l'aménagement, un moyen d'inscrire durablement l'institution métropolitaine au sein du paysage politico-administratif francilien ; un moyen de consacrer cette « irréversibilité » métropolitaine tant recherchée.

Je souhaite au sein de ce chapitre prendre au sérieux la démarche affichée par l'exécutif métropolitain, en considérant le travail d'élaboration des schémas de planification comme un travail d' « installation progressive de verrous »[1321] autour de l'institution et de politiques métropolitaines, qui vise à la rendre effectivement irréversible. L'exécutif tenterait alors, en répondant à la mission d'élaboration d'une stratégie métropolitaine que lui fixait le législateur, d'instaurer une « situation de verrouillage »[1322] en sa faveur, et ainsi d'éloigner le risque d'une décision tranchée à son encontre. Pour ne plus être discutable, la Métropole doit monter en compétence (3.1). Cette stratégie d'irréversibilité est sujette à une tension : la Métropole doit à la fois montrer une capacité d'agir pour justifier de son utilité auprès de l'État, tout en ménageant des maires hostiles à toute dépossession de leurs prérogatives et à

[1319] Sur les liens de réciprocité entre l'action publique et les temporalités, Jacques Commaille, Vincent Simoulin et Jens Thœmmes, « Les temps de l'action publique entre accélération et hétérogénéité », *art. cit.*

[1320] Propos rapportés par *Le Journal du Grand Paris*, le 23 janvier 2019.

[1321] Gaïti Brigitte, « L'érosion discrète de l'État-providence dans la France des années 1960. Retour sur les temporalités d'un « tournant néo-libéral » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2014/1-2 (n° 201-202), p. 58-71.

[1322] Yannick Barthe définit les « situations de *lock-in*, de verrouillage » comme des investissements « si lourds qu'on ne pourra pas revenir dessus », Jobard Fabien. « Le politique et l'incertain. Entretien avec Yannick Barthe », *Vacarme*, 2007/3 (n°40), p. 38-41.

toute orientation imposée par un échelon supra-communal. Elle va aussi affronter une opposition : celle des exécutifs et de l'administration des « Territoires », qui voient dans la concrétisation des schémas métropolitains un risque d'être pris de vitesse par leur rivale[1323]. D'un travail d'affirmation de la Métropole, l'élaboration des schémas planificateurs va être redéfinie en une « épreuve de forces »[1324] avec l'investissement des élites territoriales pour l'empêcher. Énoncée comme participant d'une irréversibilisation de la Métropole, l'adoption des schémas va finalement être reportée face aux contestations multiples dont ils font l'objet (3.2).

3.1 La production des schémas métropolitains comme tentative de mise en place de verrous institutionnels : les cas du SCoT Métropolitain et du PMHH

Christian Le Bart souligne que la « rhétorique de la planification stratégique », particulièrement présente dans le discours des maires, « accrédite la croyance en une autorité municipale capable de *faire* la ville »[1325]. Il en est de même ici : la Métropole du Grand Paris veut attester d'une capacité à *faire* la métropole parisienne à travers l'élaboration d'une « planification stratégique métropolitaine ». Deux documents principaux doivent le lui permettre : la loi NOTRe donne pour mission à la Métropole d'élaborer un Schéma de cohérente territoriale (SCoT) - défini comme un « cadre de référence de la planification stratégique métropolitaine et l'instrument de mise en cohérence de l'ensemble de ses politiques »[1326] - et un Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) - qui doit se substituer aux précédents plans de l'habitat communaux ou intercommunaux, et qui fixe un programme de construction de logements notamment sociaux et de places d'hébergement pour les six ans suivant son adoption. Cet investissement de la planification stratégique par le biais des schémas est, à l'image des appels à projets précédemment évoqués, aussi la conséquence des faiblesses structurelles d'une Métropole qui ne dispose d'aucune compétence en matière de transport, qui ne peut prendre en maîtrise d'ouvrage que les opérations d'aménagement que les communes ont bien voulu lui céder[1327].

[1323] Elias Norbert, *La dynamique de l'Occident*, *op. cit.*, p. 87.

[1324] Elias Nobert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Édition de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1991 (1ère ed. 1981), p. 84.

[1325] Le Bart Christian, *Les maires. Sociologie d'un rôle*, *op. cit.*, p. 90.

[1326] https://www.metropolegrandparis.fr/fr/SCoT, consulté le 11 juin 2021.

[1327] On en compte cinq au terme de la période transitoire, les Docks de Saint-Ouen, la Plaine Saulnier à Saint-Denis dans le cadre des Jeux Olympiques, ainsi que trois opérations définis comme « d'intérêt métropolitain » à Villeneuve-la-Garenne, Livry-Gargan et Noisy-le-Grand.

De plus, la Métropole n'a pas les mains libres pour les adopter : ses deux plans doivent être compatibles avec les deux documents régionaux que sont le Schéma directeur concernant le SCoT, et le Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement concernant le Plan métropolitain de l'habitat ; la préfecture de région doit veiller à la conformité des orientations des schémas métropolitains avec ceux des strates supérieures et la législation en vigueur ; et la Métropole doit bien sûr s'assurer du vote des maires et des élus parisiens au sein de son conseil métropolitain.

La procédure d'élaboration du PMHH est lancée dès février 2017 sur vote du conseil métropolitain. L'actualité politique est à la campagne présidentielle, durant laquelle les candidats de droite se sont déclarés en faveur de la suppression de la Métropole, mais Patrick Ollier l'affirme :

> « Nous sommes en train de prendre des décisions qui rendront la métropole irréversible. Je ne vois pas comment on pourra la détricoter », interview de Patrick Ollier à *20 Minutes*, le 9 janvier 2017.

Face aux demandes de suppression dont elle est l'objet, la Métropole veut se déployer. Le jour du lancement du PMHH, le conseil métropolitain, à la demande de Patrick Ollier et en dépit de l'opposition socialiste, vote un avis « contre » le Schéma de l'habitat récemment adopté par la Région. Ce passage en force du président métropolitain, en dépit des principes de sa « gouvernance partagée », vient signifier que la Métropole décidera seule de ses objectifs de sa future politique du logement :

> « Nous sommes d'accord sur le fond, mais nous ne pouvons pas accepter que d'autres décident à notre place (…) **On disait que la métropole ne pouvait pas exister, aujourd'hui, nous montrons qu'elle a une personnalité en s'opposant de la manière la plus forte à des volontés d'ignorer ses compétences**. Nous avons montré notre capacité à décider et personne ne doit le faire à notre place. Cette délibération est stratégique **pour montrer l'existence de la Métropole et sa volonté d'être respectée**, y compris des services de l'Etat » - Procès-verbal du conseil métropolitain du 10 février 2017.

Pour la Métropole, l'enjeu n'est pas seulement de produire de la norme, des objectifs ou des intentions juxtaposés à celles et ceux déjà existants. Patrick Ollier définit l'élaboration de ses schémas comme relevant d'un enjeu profondément politique : celui d'affirmer la Métropole du Grand Paris à ceux qui voudraient ignorer ses compétences ; il ne minimise pas la conflictualité et affiche au contraire un fort volontarisme pour permettre à la Métropole de « trouver sa place »[1328] au sein du paysage francilien.

[1328] Meimon Julien, « Sur le fil, la naissance d'une institution », *op. cit.*, p. 107.

Une fois son Plan de l'habitat adopté et exécutoire, la Métropole sera compétente en matière de politique du logement, et gèrera les aides au logement social et à l'habitat privé. Elle disposera ainsi d'une compétence opérationnelle et des budgets qui y correspondent ; sans que ne soit précisée par l'exécutif métropolitain au lancement de la procédure la façon dont cette gestion, jusqu'ici dévolue aux communes et aux « Territoires » lorsque les intercommunalités pré-existantes étaient compétentes, s'opèrera ; ni les changements que cela pourra ou non impliquer dans le financement des opérations au sein des communes. Après l'adoption du Plan, la Métropole pourra également demander la délégation de nouvelles compétences auprès de l'État, notamment l'attribution des aides à la pierre et le droit au logement opposable. En bref, elle pourra revendiquer un nouveau rôle de chef de file en matière de politique du logement sur son périmètre. Concernant le SCoT, il serait à même d'inscrire la Métropole dans une temporalité longue, de la faire sortir de la temporalité courte d'une période transitoire rythmée par les fuites et les scénarios qui annoncent sa disparition imminente :

> « Le SCoT métropolitain est la colonne vertébrale de la Métropole **pour les 20 ans à venir**. C'est le cadre de référence de la planification stratégique métropolitaine et l'instrument de mise en cohérence de l'ensemble de ses politiques en cours d'élaboration » - Extrait de la description du SCoT sur le site internet de la Métropole du Grand Paris.

La SCoT est lancé quelques semaines après le PMHH, le 23 juin 2017. Le schéma est présenté comme devant permettre « d'affirmer pleinement » la « Métropole stratège » et de « proximité » ; comme un document au caractère inédit qui viendra consacrer l'institutionnalisation du Grand Paris et d'une action métropolitaine tournée vers trois objectifs : l'attractivité et le rayonnement métropolitains ; l'amélioration de la qualité de vie et la réduction des inégalités afin « d'assurer les équilibres territoriaux et impulser des dynamiques de solidarités ; la métropole « durable » et « résiliente »[1329]. La procédure de concertation autour du schéma est présentée à l'ensemble des maires du Grand Paris le 5 avril 2018. Quelques jours après Patrick Ollier se rend au salon l'Association des maires d'Île-de-France et interpelle le ministre de la Cohésion des territoires Jacques Mézard :

> « Au nom de la Métropole je veux vous dire Monsieur le Ministre que **nous sommes dans l'action** (…) J'en veux pour preuve que la semaine dernière l'assemblée des maires a validé le lancement de notre SCoT, première fois dans l'histoire de la France que 131 maires ont validé un SCoT pour 7 millions d'habitants (…) **Cette expérience est historique**. Nous avons validé avec l'assemblée des maires le lancement de notre PMHH, c'est aussi une expérience assez exceptionnelle. Alors

[1329] Délibération sur le schéma de cohérence territoriale métropolitain : prescription de la procédure d'élaboration, conseil métropolitain du 23 juin 2017.

Monsieur le Ministre, **certains réfléchissent et c'est légitime, mais pendant ce temps-là nous, nous sommes dans l'action du quotidien** » - Discours de Patrick Ollier au salon des maires d'Île-de-France, le 10 avril 2018.

Dans son compte-rendu du salon, *Le Parisien* titre « la métropole avance…sans attendre Macron », et relaie la « multiplication des initiatives stratégiques pour l'avenir » engagée par l'exécutif métropolitain en accord avec les maires. Proche de Valérie Pécresse en tant que vice-président du conseil régional et maire de Courcouronnes, commune qui n'est pas dans le périmètre de la Métropole, le président de l'association des maires d'Île-de-France tempère l'enthousiasme affiché par Patrick Ollier :

« De toute façon, il n'y a rien d'irréversible. Un SCoT, ça se change » - Propos rapportés par *le Parisien* en date du 13 avril 2018.

Encadré n°33 : Le SCoT et le PMHH, des schémas pour remédier aux maux de la Métropole ?

Le PMHH est présenté par les services de l'État comme un instrument devant permettre d'augmenter la production de logements sociaux en petite couronne, afin d'atteindre 30% d'ici à 2030. Fixant des objectifs chiffrés, par communes, il doit également mieux répartir les logements sociaux sur l'ensemble du territoire métropolitain, et serait ainsi un instrument de résorption des inégalités entre banlieues[1330]. La promotion de ce document de programmation en matière de logement et d'hébergement illustre la croyance en la capacité des institutions intercommunales à mettre en place des politiques de réduction des inégalités et de lutte contre la spécialisation sociale des territoires[1331] ; en transférant des compétences telles le logement, l'habitat ou l'urbanisme, à une échelle à même de dépasser des politiques municipales socialement exclusivistes[1332].

Son articulation à un SCoT avait été présentée par des chercheurs comme un moyen de remédier à la « fragmentation des capacités d'intervention municipale »[1333]. Selon l'économiste et expert du Grand Paris Frédéric Gilli, le plan de l'habitat métropolitain est l'instrument qui octroie un « véritable pouvoir » à l'institution métropolitaine, le seul qui peut empêcher les maires de « brider la densification de leur commune »[1334]. Jean-Marc Offner et Frédéric Gilli voient dans son articulation avec un SCoT un moyen d'organiser un contre-pouvoir face aux grands opérateurs publics et privés, et de mettre un terme à la « parcellisation » et la « cartellisation » de la gouvernance métropolitaine. Historiquement, un plan métropolitain de l'habitat était une revendication de la Mairie de Paris, afin de

[1330] Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement, Porter à connaissance de l'État sur le PMHH, 5 mai 2017.

[1331] Galimberti Deborah, Pinson Gilles, Sellers Jefferey, « Métropolisation, intercommunalité et inégalités sociospatiales », *Sociétés contemporaines*, 2017/3 (n° 107), p. 79-108.

[1332] Transferts dont nous avons déjà évoqué les limites en matière de résorption des inégalités sociospatiales, voir à ce propos Desage Fabien, « La ségrégation par omission ? Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, économie, société*, vol. 14, 2012/2, p. 197-226.

[1333] Gilli Frédéric, Offner Jean-Marc, *Paris, métropole hors les murs. Aménager et gouverner un Grand Paris*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009, p. 148.

[1334] Gilli Frédéric, *Grand Paris. L'émergence d'une métropole*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, p. 182.

développer une nouvelle offre de logements accessibles à ses portes, en particulier dans les Hauts-de-Seine. Le SCoT est cependant un recul par rapport au plan métropolitain de l'urbanisme, bien plus prescriptif et précis, que prévoyait initialement la loi MAPTAM. Les élus s'étaient particulièrement mobilisés au sein de la mission de préfiguration pour faire redescendre la compétence urbanisme aux « Territoires », craignant qu'une technostructure métropolitaine ne leur impose leur réglementation urbaine. Contrairement à un plan d'urbanisme, le SCoT n'est pas un outil opérationnel : c'est davantage un instrument de cadrage[1335] qui formule des grandes orientations et objectifs. D'autres grandes agglomérations françaises disposent de SCoT, dont les conséquences en matière de politiques urbaines prêtent à discussion. Dans le cas lyonnais, Éric Charmes et Max Rousseau ont montré que les communes riches et pavillonnaires de l'ouest étaient parvenues à négocier une densification limitée sur leurs territoires, condition de leur soutien au document[1336]. Loin d'instituer du changement, le schéma pérennisait au contraire une forme de *statu quo*.

Figure n°62 : Un SCoT pour définir le « futur » de la Métropole[1337]

12 mois pour travailler ensemble à l'avenir de notre territoire

À partir du printemps 2018, la Métropole du Grand Paris organise une large concertation. Un moment crucial dans l'élaboration du SCoT métropolitain qui donne la parole aux élus, aux acteurs, aux habitants, à tous ceux qui font le développement d'un territoire. **Dans quelle métropole voulons-nous vivre ? Avec quelles ambitions ? Quel développement urbain ? Quelle place pour la nature ? Pour la culture ? Pour le sport ?**

Le dispositif déployé propose ainsi des moments d'échanges, de rencontres, des lieux d'expression et de débats. Chacun pourra faire valoir son point de vue, ses préoccupations ; partager ses attentes, sa perception du territoire. Et toutes les contributions nourriront les documents qui composent le SCoT jusqu'à l'arrêt du projet.

Cette concertation est le moyen d'élaborer ensemble une vision commune du futur de la Métropole du Grand Paris.

L'activité d'élaboration des deux schémas doit être une mise en pratiques de la « Métropole des maires ». Dans le cas du Plan de l'habitat, la Métropole, grandement appuyée par l'Atelier parisien de l'urbanisme, a d'abord procédé à un « récolement des plan de l'habitat exécutoires dans les communes et les anciennes intercommunalités »[1338], puis a envoyé un questionnaire aux communes afin qu'elles formulent elles-mêmes les objectifs de

[1335] Epstein Renaud, Kirszbaum Thomas, « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », *Regards sur l'actualité*, 2003 (n°292), p. 63-73.

[1336] Charmes Éric, Rousseau Max, « Le pavillon et l'immeuble : géopolitique de la densification dans la région métropolitaine de Lyon », *Géographie, économie, société*, vol. 16, 2014/2, p. 155-181.

[1337] Extrait de la plaquette de présentation du projet de SCoT.

[1338] Métropole du Grand Paris, Document d'orientations du PMHH, juin 2018, p. 4.

construction qu'elles souhaitent se voir assigner[1339]. Revient ensuite à nouveau à l'Atelier d'urbanisme de réceptionner les demandes des communes et d'élaborer le premier arrêt qui doit être mis au vote.

Loin de porter la marque d'une contrainte métropolitaine visant à répartir équitablement les opérations de construction de logements sociaux, cette démarche laisse la main aux communes dans la définition de leurs orientations en matière d'habitat. Dans le cas du SCoT, l'Atelier parisien de l'urbanisme, au nom de la Métropole, compile également les plan d'urbanisme communaux. Des « ateliers » sont ensuite organisés[1340], où sont invités les maires et leurs équipes techniques, afin de dégager des « orientations métropolitaines ». Je n'ai pas pu participer à ces ateliers, et dispose simplement des compte-rendus très sommaires fournis par l'administration métropolitaine, ainsi que de certains retours formulés en entretien par des participants. Les compte-rendus dégagent dans un langage bureaucratique de vagues orientations sur une « approche globale de l'attractivité » ; pointent le problème des distances entre lieu de travail et lieu d'habitation ; sont peu diserts sur les inégalités sociales métropolitaines, réduites à un enjeu de « nuisances » et d' « inconfort des métropolitains au quotidien », aux côtés par exemple de la « saturation » des transports. Ces ateliers sont critiqués par les cadres des « Territoires », qui soulignent la faible présence des maires et de leurs techniciens ; « l'enfumage » qu'ils représentent alors que les décisions « sont prises ailleurs »[1341] ; ou encore les conflits qui émaillent entre élus, invisibles depuis l'extérieur, et qui révèleraient les manquements de la Métropole à la bonne tenue de la concertation. Un élément apparait certain : l'essentiel du travail d'élaboration des orientations du SCoT est le fait d'un comité de pilotage réduit, à la composition restreinte aux représentants des groupes politiques[1342]. Il est présidé par Ivan Itzkovitch, simple conseiller municipal de Rosny-sous-Bois, mais pleinement investi dans et en faveur d'une Métropole dont il préside par ailleurs le groupe UDI. Ce dernier produit, épaulé par le comité de pilotage, un document d'orientation fin 2018 qui liste une série de grands objectifs sans précision sur les moyens d'y parvenir.

[1339] Il est ainsi écrit au sein du document d'orientations du PMHH que la Métropole souhaite « proposer des hypothèses de répartition des principaux objectifs (…) sur la base des orientations locales, c'est-à-dire des projections de chacune et chacun des Maires de la Métropole, afin de s'assurer que le PMHH n'impose pas unilatéralement des objectifs éloignés du terrain », Métropole du Grand Paris, Document d'orientations du PMHH, juin 2018, p. 6.

[1340] Les intitulés des six ateliers sont les suivants : « La place de la Métropole dans le monde » ; « La diversité économique dans la Métropole » ; « La qualité de vie dans la Métropole » ; « La qualité urbaine dans la Métropole » ; « La Métropole zéro carbone » ; « La Métropole robuste face aux risques et au changement climatique ».

[1341] Entretien avec un agent de la délégation stratégie territoriale de Plaine Commune, réalisé le 4 mars 2019.

[1342] Entretien avec un ancien collaborateur du groupe écologiste à la Métropole du Grand Paris, le 9 novembre 2020.

Figure n°63 : Extrait du « Projet d'aménagement et de développement durable » du SCoT métropolitain, réalisé par le comité de pilotage du SCoT

LES CHOIX FONDATEURS

Deux choix fondateurs et transversaux guident la structure des orientations de ce PADD. Ils conditionnent à la fois le rayonnement et l'attractivité du territoire et la qualité de vie des habitants :

Le Droit à la Métropole

- Pouvoir disposer d'un logement adapté à ses besoins et à ses ressources
- Garantir une plus grande égalité des chances en luttant contre les effets ségrégatifs notamment scolaires, et en favorisant l'accès à l'emploi et à la formation
- Promouvoir la diversité économique sur tout le territoire
- Bénéficier de services de mobilité efficaces et diversifiés pour tous ses déplacements quotidiens
- Assurer un niveau de qualité et une égalité d'accès aux services et équipements publics ainsi qu'aux commerces
- Offrir à tous un cadre de vie agréable et sûr
- Promouvoir une identité et une appartenance métropolitaines

La transition écologique

- Mieux respirer et protéger la santé des habitants en accompagnant notamment la transformation des mobilités
- Aller vers la métropole zéro carbone
- Intégrer de façon systématique l'économie circulaire, la réduction des déchets et développer une logistique urbaine résiliente et innovante
- Adapter la ville aux changement s climatiques et aux risques environnementaux notamment les inondations
- Réintégrer la nature et l'agriculture en ville et favoriser la biodiversité
- Préserver la ressource en eau en qualité comme en quantité et reconquérir les cours d'eau métropolitains
- Arrêter la consommation des espaces naturels et agricoles restants et reconquérir la pleine terre via la désimperméabilisation

Le Plan métropolitain de l'habitat est le premier à arriver sur le tamis du conseil, avec un premier arrêt mis au vote en juin 2018, qui fixe un objectif de production annuelle de logements sociaux à 20 400 pour 2019 et 2020[1343]. Les déclinaisons des objectifs par

[1343] Métropole du Grand Paris, Projet de programme d'actions du PMHH, juin 2018, p. 23.

communes sont présentées comme une reprise des réponses formulées par les maires. Aucun vote contre, mais 22 abstentions - des maires LR de communes des Hauts-de-Seine peu loties en logements sociaux et contre le principe d'un tel document - altèrent quelque peu l'unanimisme voulu par Patrick Ollier. Une critique appuyée est également formulée dans la presse par Jean-Louis Missika, adjoint à la Maire de Paris en charge de l'urbanisme, et chargé au sein de l'équipe municipale du suivi du SCoT et du PMHH. Les élus parisiens ont certes voté le premier arrêt, mais la Mairie de Paris pousse pour des objectifs de construction de logements sociaux plus ambitieux au sein des communes qui en sont peu pourvues :

> « Certains estiment, pour le regretter, que le PMHH se contente d'ajouter du logement social là où il y en a déjà. **C'est un vrai sujet. Il faut que le logement social soit présent dans tous les territoires métropolitains** (…) A un moment donné, le principe selon lequel chacun fait ce qu'il veut au niveau de sa commune ne sera plus tenable. Sinon autant renoncer à une gouvernance métropolitaine (…) **Une gouvernance partagée ne revient pas à affirmer qu'il n'existe pas de décision métropolitaine qui transcende le point de vue des territoires**. Ou alors cela revient à dire qu'il n'y a pas de métropole » - Interview de Jean-Louis Missika au *Journal du Grand Paris*, le 21 juin 2018.

Les élus de la majorité parisienne sont, au sein du conseil métropolitain et par la voix d'Emmanuel Grégoire, premier-adjoint d'Anne Hidalgo et président du groupe métropolitain socialiste, en faveur d'un SCoT prescriptif et d'un PMHH qui prenne ses distances avec les seuls objectifs que souhaitent se fixer les maires. Dans sa contribution au SCoT métropolitain, en tant que personne publique associée, la Mairie de Paris revendique un document « opposable et incitatif », qui « encourage la définition d'emplacements réservés aux logements sociaux »[1344]. Les élus métropolitains en faveur d'une forme de contrainte métropolitaine à l'endroit des communes, via ses schémas de planification, sont peu nombreux, mais décisifs dans la gestion de la « gouvernance partagée » : le président du groupe UDI Ivan Itzkovitch défend au printemps 2018 un SCoT qui ne doit « pas être que la compilation de projets et des ambitions de chaque territoire » mais un schéma à la « vision métropolitaine forte »[1345] ; le groupe écologiste enfin, dominé comme le groupe socialiste par des élus parisiens, défend un SCoT intégrateur, qui doit permettre de réduire les inégalités économiques et sociales entre banlieues. Face aux attentes divergentes entre élus de la majorité parisienne favorables à une Métropole forte, épaulés par des *outsiders* tel Ivan Itzkovitch, simple conseiller municipal à qui la Métropole offre une position politique décisive ; de nombreux maires soucieux de préserver leur autonomie dans la conduite des

[1344] Interview d'Anne Hidalgo au *Journal du Grand Paris*, le 20 juin 2018.

[1345] « Scot : les propositions de Paris pour bâtir un projet métropolitain », *Le Journal du Grand Paris*, 20 juin 2018.

politiques urbaines et du développement de l'offre de logement sur leur territoire ; mais aussi les services de l'État, qui attendent du PMHH et du SCoT des gages pour une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux[1346] ; l'exécutif métropolitain doit composer. Quelques semaines avant le vote du premier arrêt du PMHH, Patrick Ollier avait déclaré que le document est « sûrement le sujet le plus difficile à traiter dans le cadre de la gouvernance partagée de la Métropole »[1347]. Le premier arrêt est certes finalement validé, malgré les réserves de la Mairie de Paris, mais un second doit encore être voté, après une nouvelle phase de concertation et d'éventuels ajustements des objectifs du plan. C'est au terme de ce parcours que le PMHH deviendra exécutoire et la Métropole effectivement compétente en matière de logement.

3.2 Des verrous institutionnels au cœur du jeu concurrentiel : La mobilisation des « Territoires » contre « l'irréversibilité » métropolitaine

En retrait jusqu'au vote du premier arrêt, les dirigeants administratifs et exécutifs territoriaux vont œuvrer pour empêcher le document d'aboutir. Le questionnaire adressé aux communes, dont les réponses avaient inspiré les objectifs du premier arrêt, n'était pas systématiquement passé par leurs arcanes politiques et leurs directions générales. Leurs services techniques avaient pu être associés, selon qu'ils aient été ou non transmis par les communes :

> « En 2017 la Métropole a envoyé un questionnaire aux communes. C'est dans ces réponses là. Là c'est pas passé par les 'Territoires'. C'est les communes qui ont répondu, qui transmettaient au 'Territoire' pour information ou pas d'ailleurs. C'est cette compilation là qui a été utilisée. Et ensuite y a eu une relecture, une compilation et des demandes d'ajustement entre les deux arrêts » - Entretien auprès du directeur du service Habitat de Grand Paris Sud Est Avenir, le 4 avril 2019.

Les administrations territoriales n'étaient pas complètement tenues à l'écart du processus d'élaboration du Plan de l'habitat : plusieurs réunions entre services techniques métropolitain et territoriaux de l'habitat avaient été organisées jusqu'à la veille du vote du premier arrêt. Les contributions des services techniques territoriaux relatives aux attentes de leur institution sur le projet global étaient validées par leur hiérarchie, mais celle-ci semble avoir été initialement

---

[1346] Cette dimension est soulignée par deux enquêtés de la Direction régionale et interdépartementale de l'Hébergement et du Logement d'Île-de-France, respectivement chef de service à l'amélioration de l'offre de logement et chargé d'études en charge du suivi du PMHH, les 18 avril 2018 et 12 juillet 2018.

[1347] « Plan métropolitain de l'habitat : un sérieux test de convergence », *Le Journal du Grand Paris*, 5 avril 2018.

plus distante du processus, dans le contexte de la fin de l'année 2017 qui est aussi celui de l'annonce d'une nouvelle réforme du Grand Paris :

> « Les services techniques habitat de la Métropole et des 'Territoires' commencent à se réunir début 2017, au moment du lancement du PMHH. À partir de là on a des réunions toutes les six semaines à peu près. Donc c'était un cadre plutôt satisfaisant. On a contribué, on a fait une première contribution en 2017, sur ce qu'on devait porter dans le PMHH. On l'a fait valider dans nos instances ici et on l'a transféré à la Métropole » - Entretien avec un chef de service du pôle habitat de Plaine Commune, réalisé le 1er avril 2019.

Durant l'année 2017, ces échanges entre techniciens ne sont pas décrits sous le prisme de la conflictualité qui structure ceux mêlant les directions générales. Cependant, une fois le premier arrêt voté, et dans un contexte de tensions grandissantes entre « Territoires » et Métropole, les échanges entre services du logement territoriaux et métropolitain cessent :

> « Ça a été un reproche qu'on a fait dans nos avis sur le Plan de l'habitat. Y a eu de mémoire un 'G12 habitat' (*instance qui réunissait les représentants des directions de service habitat des Territoires et de la Métropole*) en mars, juste avant le premier vote du PMHH et après c'était terminé. **Ils ont arrêté de nous réunir, et c'est là que 'l'Alliance' s'est constituée aussi sur le volet habitat** » - Entretien auprès du directeur du service Habitat de Grand Paris Sud Est Avenir, le 4 avril 2019.

La seconde séquence d'élaboration du Plan de l'habitat doit durer de l'été à la fin de l'année 2018. Durant celle-ci, les communes émettent des avis sur les objectifs du premier arrêt, font éventuellement des propositions d'amendements, avant la mise au vote d'un second arrêt qui peut ou non prendre en compte les demandes de modification et engager le processus de validation définitive. Les agents des directions générales et des services habitats des « Territoires » que j'ai rencontrés reviennent longuement sur cette séquence. Ils décrivent une mobilisation auprès des administrations et élus municipaux autour deux dimensions : soutenir les demandes des communes de révision à la baisse des objectifs de construction ; faire prendre conscience aux acteurs communaux des conséquences néfastes qu'un transfert définitif de la compétence logement à la Métropole pourrait avoir.

Sur la première dimension, les agents des administrations de certains « Territoires » disent s'être mis en lien avec les communes pour leur signaler des « erreurs » sur les objectifs de construction. En cause, de mauvais calculs de la part de l'agence d'urbanisme qui assiste la Métropole, dénoncés par certaines communes et « Territoires » malgré le vote initial du premier arrêt. C'est le cas notamment à Grand Paris Seine Ouest, « Territoire » riche des Hauts-de-Seine dont les politiques municipales ne sont guère orientées vers un développement conséquent du logement social et des places d'hébergement :

« Le premier arrêt avait été voté à l'unanimité, mais on a des élus qui se sont abstenus d'autres non (*en particulier Pierre-Christophe Baguet, maire de Boulogne et président de ce 'Territoire'*). **Mais ensuite il y a les avis** (…) **Certains 'Territoires' ont dit y a des grosses erreurs, et ils ont demandé à ce qu'il y ait de grosses diminutions de chiffres** (…) **On est à un point où nous avons du alerter les communes**, on a alerté les communes, pour certaines on leur a carrément rédigé le courrier qu'ils ont validé par la suite et envoyés eux-mêmes pour pas que ça passe par les 'Territoires'. On en arrive à des trucs hallucinants et là les maires ont été entendus. La Métropole leur a dit 'on prendra en compte vos éléments pour la production de logements sociaux' » - Entretien auprès de la directrice du service Habitat de Grand Paris Seine Ouest, le 17 avril 2019

;

« Y a eu une relecture, une compilation et des demandes d'ajustement entre les deux arrêts. **Des villes ont demandé des modifications, des correctifs…** Y en a qui ont délibéré en conseil municipal, d'autres ont fait un courrier, et **y a eu une concertation entre les communes et le 'Territoire' Grand Paris Sud Est Avenir. On a rendu un avis du 'Territoire' dans lequel on reprenait les demandes de modification chiffrées des communes**. C'était un avis pas défavorable, c'était un avis même pas réservé, c'était on réserve notre avis » - Entretien auprès du directeur du service Habitat de Grand Paris Sud Est Avenir, le 4 avril 2019.

Difficile d'apprécier le poids effectif des administrations territoriales dans les demandes de révision des objectifs qui ont été formulées par plusieurs communes au sein de leurs avis sur un document qu'elles ont pourtant voté quelques mois plus tôt. Toujours est-il que seules 9 communes émettent, sur les 88 de la Métropole qui se sont prononcées à ce sujet au sein de leur conseil municipal, un avis pleinement favorable au Plan[1348], loin de l'unanimité réunie en conseil métropolitain au printemps 2018. La majorité d'entre elles émettent des réserves, des questions sur les financements, et plusieurs demandent des révisions à la baisse de leurs objectifs de construction. La Métropole accède à leurs requêtes, justifie sa démarche par son souhait de se « conformer à la volonté des élus »[1349], et par le caractère jugé plus « réaliste » de chiffres moins ambitieux. Au total, le projet de second arrêt du Plan de l'habitat prévoit 1692 logements sociaux de moins par an que le premier texte ; les baisses sont principalement concentrées dans les Hauts-de-Seine et certaines communes, plutôt pavillonnaires, du Val-de-Marne[1350]. Les interrogations sur le financement du logement social une fois le Plan exécutoire ne sont cependant pas levées.

C'est sur cet enjeu que vont s'engouffrer les exécutifs et directions territoriales pour contrer le projet métropolitain. En entretien, les agents des directions générales déclarent

[1348] Métropole du Grand Paris, Document d'orientations du PMHH, avril 2019.

[1349] Métropole du Grand Paris, second arrêt du PMHH, initialement prévu pour être mis au vote le 11 avril 2019, p. 6.

[1350] Comparaison des objectifs du premier arrêt du projet de second arrêt du PMHH.

avoir mené un travail d'objectivation du « risque » que représentait pour les communes le transfert de la compétence logement à la Métropole :

> « **Le PMHH ça a été un coup de force pour empêcher son vote**. Les maires ne se rendaient pas compte des conséquences que ça aurait pour le financement du logement social. Ils considèrent que la Métropole c'est loin et qu'elle ne pourra jamais leur prendre des compétences. **On a mis en avant le fait qu'il y avait un vrai risque pour eux** » - Entretien auprès de la directrice générale de Plaine Commune, le 10 mars 2020.

Le financement du logement social devient le nerf de la situation concurrentielle. Cette problématique n'est pas nouvelle : dès le 10 juillet 2017, deux directeurs généraux de « Territoire », Fabien Tastet et Antoine Valbon, avaient co-signé une tribune où ils soulignaient les conséquences qu'ils jugent néfastes des adoptions prochaines des documents de « planification stratégique » métropolitaine. Ils évoquaient les « centaines de millions d'euros » au bénéfice de la Métropole pour financer le logement social, une fois le PMHH adopté, qui étaient jusqu'ici gérés par les communes et les « Territoires »[1351]. Ces critiques n'ont pas été éteintes par la Métropole ; quelques jours après le report de l'adoption du Plan de l'habitat, Antoine Valbon reprochait : « si le contenu du PMHH a fait l'objet d'échanges fournis (…) les conditions financières de l'exercice de la compétence n'ont pas été abordées »[1352].

Au sein des « Territoires » les plus populaires riches en opérations de logements sociaux, comme au sein des « Territoires » plus aisés, un tel transfert inquiète. Les directeurs généraux et exécutifs territoriaux mettent en avant qu'en cas de remontée du financement du logement social à la Métropole, rien ne garantisse qu'elle reversera les sommes nécessaires. Après plusieurs reports du vote du second arrêt, celui-ci doit avoir lieu le 11 avril 2019. Pour l'empêcher, les exécutifs territoriaux et leurs directions générales préparent une pétition, sur le modèle de celle réalisée à la fin de l'année 2018, adressée aux maires. Les signatures auraient été réunies, mais la pétition n'aura finalement pas à être envoyée :

> « Pour l'arrêt du PMHH **la grosse pierre d'achoppement c'est le financement surtout du logement social ou y a eu un gros problème là-dessus et ou là-dessus tout le monde était d'accord** (…) **Ça a été reporté, parce qu'en plus 'l'Alliance des Territoires', elle peut faire des courriers signés par tous les maires.** Ce qui se passait c'est qu'il y en avait un en cours… C'était pas encore sorti mais y avait en cours un projet de courrier des présidents des 'Territoires' mais aussi la

---

[1351] « Conforter les territoires pour faire le choix de la croissance et de la proximité au cœur du Grand Paris », *Le Jounral du Grand Paris*, 10 juillet 2017. Les « Territoires » qui gèrent les aides au logement social sont ceux dont les anciennes intercommunalités présentées sur leur périmètre étaient compétentes en la matière.

[1352] « A. Valbon : 'Communes et EPT doivent pouvoir continuer à financer le logement social' », interview d'Antoine Valbon au *Journal du Grand Paris*, 7 avril 2019.

signature des maires qui disaient il faut reporter, on n'a pas de visibilité, le travail n'est pas abouti. Donc je pense que la Métropole a eu vent de ces courriers (…) Le vote à l'unanimité elle ne l'aurait pas eu, peut être le vote serait passé mais pas l'unanimité » - Entretien auprès de la directrice Habitat de Grand Paris Seine Ouest le 17 avril 2019.

Le « coup » des directions générales et des exécutifs pour empêcher l'adoption du PMHH laisse circonspect jusque dans les services territoriaux. Un agent de Plaine Commune, au profil de technicien, responsable d'un service lié à l'habitat, décrit en entretien quelques jours avant le dernier report en date du Plan son incompréhension par rapport à la stratégie menée par sa direction ; car elle balaye le travail des services techniques de Plaine Commune en lien avec les municipalités dans le suivi des objectifs du PMHH :

« Je sais pas dans quelle mesure il faut que je sorte du discours officiel, mais j'ai du mal à comprendre ce qu'on va faire, car on doit arrêter une position commune à Plaine Commune sur le deuxième vote, avec le deuxième arrêt la semaine prochaine. Et **j'ai l'impression que les directeurs généraux, que les gens qui décident se sont rendus compte des effets que ça allait produire, financièrement notamment**. Parce que bon… Le problème c'est pas que le PMHH, c'est la loi NOTRe et ça on le sait depuis trois ans. Et **j'ai du mal à le comprendre car nous les techniciens on a participé à ces objectifs, et on commence à se demander si on va pas voter contre alors qu'il est plus ou moins pour nous le même que la première version qui nous allait** » - Entretien avec un chef de service du pôle habitat de Plaine Commune, réalisé le 1er avril 2019.

Les enjeux institutionnels et d'allocation des ressources entre les institutions concurrentes - Plaine Commune, comme Grand Paris Seine Ouest, financent directement le logement social sur son périmètre et garantissent les emprunts - priment sur le contenu programmatique du Plan. Une semaine avant le conseil métropolitain décisif, Patrick Ollier annonce donc un report *sine die*. D'autant plus qu'à la mobilisation de « l'Alliance » s'ajoute la nouvelle opposition des services de l'État à des objectifs de construction de logements désormais jugés insuffisants à cause des révisions à la baisse.

« L'État nous a lâchés : **la direction du logement de la préfecture a envoyé en avril 2019 une note au Préfet en disant que le compte n'y est pas**, et qu'ils attaqueraient le PMHH au contrôle de légalité si on le votait » - Entretien au cabinet de Patrick Ollier, le 21 juillet 2020.

En tentant de répondre aux (nouvelles) attentes des maires sur les objectifs, la Métropole perd le soutien des services de l'État dans son entreprise assumée de verrouillage d'une première compétence opérationnelle. Aux lendemains du report du second arrêt du PMHH, seul Gérard Cosme d'Est Ensemble, parmi les présidents de « Territoires », publie un communiqué où l'insuffisante lutte contre les « inégalités entre les territoires métropolitains » est mise en

avant pour justifier sa participation à la demande de report[1353]. Du côté de Plaine Commune, la réaction est différente : le Président et les maires du « Territoire » signent ensemble un communiqué qui demande que le financement du logement social demeure parmi leurs prérogatives, et se prononcent contre « l'incohérence législative qui existe sur la gouvernance de la Métropole »[1354]. Le SCoT métropolitain connait ensuite le même sort que le Plan métropolitain de l'habitat, mais contrairement à ce dernier, ne passera même pas l'étape du premier arrêt. À nouveau, l'exécutif métropolitain s'avère incapable de constituer une coalition large :

> « Les Verts et Génération.s, les socialistes et l'UDI étaient très favorables à ce que le SCoT soit inscrit à l'ordre du jour. Les communistes étaient divisés sur cette question, tout comme les élus LR. Il y a un mois, Patrick Ollier souhaitait inscrire ce premier arrêt à l'ordre du jour. Puis certains élus, notamment chez LR, sont venus lui dire qu'ils ne l'accepteraient pas. Ils ont demandé un certain nombre de modifications, menaçant de mener une bronca » - Interview d'Yves Contassot, président du groupe EELV & Génération.s au *Journal du Grand Paris*, le 2 décembre 2019.

Le cadrage des enjeux autour du PMHH et du SCoT effectué par l'exécutif métropolitain porte en lui les germes de l'échec de leur élaboration. L'élaboration de ces documents n'a pas été cadrée comme relevant d'un travail d'abord technique, comme les formalités politiques qu'elles auraient pu être au vue à la fois de l'enchevêtrement normatif dans lesquels s'insèrent ces deux schémas, qui laissait pourtant peu de place à l'innovation en terme de contenu ; ou en raison dans le cas du PMHH de la continuité des objectifs formulés par rapport à ceux qui étaient précédemment élaborés directement par les communes ou leurs anciennes intercommunalités.

Quant à la question du financement, était-elle indépassable, et la mobilisation victorieuse des « Territoires » inévitable ? Toujours est-il qu'il n'est fait état ni en entretien, ni lors des conseils métropolitains ou des différentes interventions de Patrick Ollier et de l'exécutif métropolitain, d'une tentative de règlement de cette problématique.

Si l'on compare ces échecs avec des succès, ceux de l'élaboration des Plans d'urbanisme à Est Ensemble et Plaine Commune, on observe des cadrages de l'action différents. La directrice générale adjointe d'Est Ensemble en charge du PLUi l'affirmait bien : « c'est le technique qui l'a emporté ». Dans son souci d'apparaître comme pro-actif auprès des observateurs extérieurs, de clamer le caractère exceptionnel de cette nouvelle planification

---

[1353] Communiqué de presse d'Est Ensemble, « Report de l'examen du PMHH - Réaction de Gérard Cosme », le 5 avril 2019.

[1354] Communiqué de presse des maires et du Président de Plaine Commune, le 5 avril 2019.

métropolitaine, les schémas ont été requalifiés en dispositifs éminemment politiques[1355] par l'exécutif métropolitain : leur adoption aurait signifié l'irréversibilité de la Métropole, et donc un élément de réponse au problème institutionnel plus large qui s'éternise. En politisant l'élaboration de documents présentés comme consacrant l'affirmation de la Métropole, l'exécutif métropolitain a contribué à les inscrire dans la situation concurrentielle qui l'oppose aux « Territoires », et comme une réponse à l'indécidabilité de la réforme du Grand Paris. Alors que l'installation de verrous dans une politique publique est souvent décrite comme résultant de mesures discrètes, techniques[1356] : je fais ici l'hypothèse que la tentative de stabilisation de l'institution échoue aussi parce qu'elle a été énoncée comme telle, et à ce titre directement inscrite dans les luttes d'institutions qui structurent la question du Grand Paris.

Finalement, comme à Paris Métropole en son temps au moment du vote d'un scénario institutionnel, l'exécutif métropolitain prisonnier d'un unanimisme qu'il estime nécessaire à la sauvegarde de l'organisation, ajourne la mise au vote de schémas bricolés à partir d'attentes contradictoires ; choisit l'abstention et reporte la révision et l'adoption à plus tard :

> « Le SCoT et le PMHH étaient prêts à six mois des élections. Nous avons donc considéré qu'il fallait attendre que les nouveaux élus soient en place pour les adopter. Dans un souci de respect de la légitimité démocratique il était normal d'attendre le résultat des élections municipales et donc de la nouvelle mandature pour la Métropole » - Interview de Patrick Ollier à *La Tribune*, le 7 juillet 2020.

[1355] Lagroye Jacques, « Les processus de politisation », *in* Lagroye Jacques (dir.), *La politisation*, Belin, Paris, 2003, p. 359-372

[1356] Gaïti Brigitte, « L'érosion discrète de l'État-providence », *op. cit.* ; Lemoine Benjamin, *Les valeurs de la dette : l'État à l'épreuve de la dette*, Thèse de doctorat en socio-économie de l'innovation soutenue à l'École des Mines de Paris en 2011.

Épilogue

Statu quo après 2020 : des luttes que personne n'est en mesure de gagner

Un règlement de la question du Grand Paris était un temps attendu au lendemain des élections municipales. Mais à nouveau aucune décision n'est à l'horizon, au sein d'un agenda gouvernemental bousculé par la crise de la Covid19. Les opposants à la Métropole tentent alors de régler le problème institutionnel d'eux-mêmes.

Fin juin 2020, le maire LR de L'Haÿ-les-Roses, Vincent Jeanbrun, annonce briguer la présidence de la Métropole du Grand Paris. Ce dernier préside déjà le syndicat Paris Métropole, désormais appelé Forum métropolitain du Grand Paris. Interrogé par le *Journal du Grand Paris*, Vincent Jeanbrun vante son action à la tête d'un syndicat qui « représente toutes les strates du millefeuille institutionnel », est « capable de mettre du liant » entre les élus et de « discuter avec l'État ». Il le décrit comme « neutre, transpartisan » et exprime son regret que « l'on n'arrive pas à fonctionner à la Métropole de la même manière »[1357]. Il exige l'organisation de primaires internes au groupe Les Républicains, qui doit être à nouveau majoritaire au sein du conseil métropolitain en raison de leurs résultats favorables aux élections municipales de 2020 : 99 sièges lui sont promis, pour une majorité métropolitaine absolue située à 104 sièges.
La candidature de Vincent Jeanbrun surprend : c'est un très proche de Valérie Pécresse, dont il fut le collaborateur parlementaire, favorable à la suppression de la Métropole.

Sa critique de la gestion de Patrick Ollier est virulente : « gestion dispendieuse » ; « Métropole des querelles de personnes, des doublons et des vaines concurrences »[1358] ; doté d'un « très mauvais bilan » à la tête d'un « grand machin qui ne sert à rien »[1359]. Vincent Jeanbrun est par ailleurs soutenu par plusieurs présidents de « Territoires », au premier rang desquels le président de « l'Alliance » Jean-Didier Berger, ainsi que le président sortant de Paris Est Marne & Bois, Jacques JP Martin[1360].

[1357] « Je suis candidat à la présidence de la métropole parce que le statu quo n'est plus tenable », *Le Journal du Grand Paris*, 30 juin 2020.

[1358] «Mon programme pour le Grand Paris», tribune de Vincent Jeanbrun dans *L'Opinion*, le 1 juillet 2020.

[1359] « Métropole du Grand Paris : bataille pour la présidence », *La Gazette des communes*, 7 juillet 2020.

[1360] « Jacques JP Martin : 'Pourquoi je soutiens la candidature de Vincent Jeanbrun' », interview au *Journal du Grand Paris*, le 30 juin 2020.

Vincent Jeanbrun est-il alors un sous-marin de la présidente de la région et de « l'Alliance » ; qui aspire à prendre la tête d'une institution pour mieux la saborder de l'intérieur ? Le maire de L'Haÿ-les-Roses tempère sa démarche : plus question dit-il de supprimer la Métropole, mais de la « réformer » afin qu'elle se concentre sur « la seule mission qui devrait être la sienne : accompagner et soutenir le bloc communal »[1361]. Mais il reste ambigu, au *Journal du Grand Paris* : Vincent Jeanbrun précise bien que le périmètre régional lui parait être « un meilleur échelon que la Métropole »[1362].

Patrick Ollier, candidat à sa réélection, apparait isolé dans son propre camp. Vincent Jeanbrun obtient de son parti politique l'organisation de primaires internes, que le président sortant refusait jusque-là. Il dispose de soutiens de poids : Rachida Dati, candidate malheureuse à la tête de la Mairie de Paris, s'exprime en sa faveur, de même que l'ancien patron des Républicains, Nicolas Sarkozy.

Figure n°64 : Nicolas Sarkozy en renfort de Vincent Jeanbrun[1363]

[1361] « Vincent Jeanbrun défie Patrick Ollier à la présidence de la Métropole du Grand Paris », *La Tribune*, 30 juin 2020.

[1362] « Je suis candidat à la présidence de la métropole parce que le statu quo n'est plus tenable », *Le Journal du Grand Paris*, 30 juin 2020.

[1363] Tweet de Vincent Jeanbrun daté du 6 juillet 2021.

Patrick Ollier est contesté dans son camp, mais reçoit un soutien qui pourrait sembler inattendu. Celui du premier-adjoint d'Anne Hidalgo tout juste réélue, Emmanuel Grégoire :

> « Si nous faisons partie de ceux qui considèrent que la construction intercommunale au sein de l'agglomération parisienne doit aller plus loin, plus vite, la gouvernance partagée mise en place par Patrick Ollier a bien fonctionné et produit ses premiers résultats » - Propos rapportés par le *Journal du Grand Paris* le 25 juin 2020

La Mairie de Paris craint en effet l'élection de Vincent Jeanbrun, qui a promis une fois élu d'octroyer la première vice-présidence de la Métropole à Rachida Dati, son ancienne *challengeuse*. Comme en 2016, Patrick Ollier apparait ainsi pour la gauche comme un rempart à un exécutif métropolitain trusté par la droite. Vincent Jeanbrun remporte finalement la primaire du groupe LR, grâce aux voix des élus métropolitains de la Ville de Paris, par 54 suffrages contre 44 pour Patrick Ollier.

À en croire la presse, la messe est dite pour le maire de Rueil-Malmaison : « Le gaulliste Patrick Ollier perd la présidence de la Métropole » titre *Le Monde*, qui s'interroge sur la « mort annoncée » de l'institution métropolitaine avec la présidence promise à Vincent Jeanbrun[1364]. Même certains anciens alliés de Patrick Ollier n'y vont pas de main morte sur sa gestion de la Métropole durant quatre ans, tel Ivan Itzkovitch, anciennement responsable de l'élaboration du SCoT métropolitain, mais qui n'a pas été réélu conseiller métropolitain à la suite des élections municipales :

> « Ce soir, Patrick Ollier a fait les frais de son incapacité à faire avancer la métropole sur les sujets importants, comme cela a été le cas sur le SCoT (…) Cette recherche permanente d'unanimité doit cesser. Vincent Jeanbrun est sans doute la bonne personne pour permettre à la métropole de sortir de la recherche permanence du consensus » - Propos rapportés par le *Journal du Grand Paris*, le 7 juillet 2020

En dépit de l'absence d'annonces gouvernementales sur le devenir des institutions du Grand Paris, la situation concurrentielle mettant aux prises la Métropole et les « Territoires » aurait-elle trouvé une issue en faveur de la métropole-régionale et de « Territoires » transformés en intercommunalités pérennes ? Les échecs successifs de la Métropole à faire adopter ses deux principaux schémas planificateurs ; la coalition de l'exécutif régional, des exécutifs territoriaux et de la droite parisienne ; la critique publique de l'unanimisme prôné par Patrick Ollier ; semblent apporter une certitude nouvelle sur l'issue de l'épreuve que traversaient les acteurs du paysage politico-administratif francilien.

[1364] *Le Monde*, le 7 juillet 2020

La séance d'installation du nouveau conseil métropolitain promet ainsi de trancher sur le Grand Paris[1365]. C'est le maire d'Issy-les-Moulineaux André Santini qui introduit la séance en qualité de doyen de l'assemblée. Il se demande à voix haute si la Métropole peut perdurer sous cette forme, tout en soulignant un fait métropolitain « incontestable ». Vient l'élection du président de la Métropole et le dépôt des candidatures. Les présidents de groupes politiques prennent la parole. Emmanuel Grégoire exprime son « inquiétude pour l'avenir de l'institution » et présente la candidature du maire des Lilas, et ancien vice-président de Patrick Ollier, Daniel Guiraud, comme étant « celle de la défense de la Métropole ». Le communiste et maire de Gennevilliers Patrice Leclerc se présente à son tour pour « affirmer la présence des communistes », et salue au passage Patrick Ollier pour sa gestion de « convergence entre toutes les sensibilités ». Patrick Ollier est présent dans l'assemblée et ne bronche pas. Adjoint au maire de Courbevoie et président du groupe LR, Éric Césari présente la candidature de Vincent Jeanbrun, mais a un mot pour Patrick Ollier et pour « l'avenir de la Métropole » dont il « souhaite la survie ». Au tour de Laurent Lafon, maire de Vincennes, de présenter la candidature du maire de Sceaux et ancien président de Paris Métropole, Philippe Laurent, pour le compte du groupe UDI. Le groupe écologiste annonce son soutien à Daniel Guiraud et son « attachement » à la Métropole.

Les candidats prennent ensuite la parole. Vincent Jeanbrun déclare qu'une fois élu, il lancera des « assises du Grand Paris » pour régler le problème institutionnel, et dénonce la « tambouille » et les « petits arrangements politiques » qui avaient prévalu à la répartition des vice-présidences sous Patrick Ollier. Jeanbrun annonce vouloir composer un exécutif métropolitain qui reflète la domination de la droite et mettre fin à la grande alliance transpartisane. Daniel Guiraud salue « l'excellent président » Patrick Ollier, son bilan qu'il s'approprie en tant qu'ex vice-président ; il propose de « continuer et approfondir » le travail effectué pendant quatre ans, plutôt que de le « détruire ». Philippe Laurent déplore l'incertitude persistante autour de la réforme, tacle Vincent Jeanbrun sur l'organisation des assises - « encore faut-il que nous soyons d'accord que chacune et chacun a bien sa place dans ses assises ». Patrick Ollier prend enfin la parole, remercie les hommages rendus, et exprime son attachement à l'institution qu'il a présidé pendant quatre ans :

> « Tout le monde semble d'accord pour dire que les lois MAPTAM et NOTRe sont de mauvaises lois. Je me souviens à l'Assemblée, nous nous sommes battus contre cette loi. Ceux qui critiquent la Métropole aujourd'hui étaient un peu absents de

[1365] Les retranscriptions d'interventions et observations qui suivent l'ont été à partir de la retransmission, sur le site internet de la Métropole du Grand Paris, du conseil métropolitain du 7 juillet 2020, non ouvert au public en raison de la situation sanitaire.

> ces débats, je le rappelle (…) Je le dis à Vincent Jeanbrun, car j'ai été écarté de mon groupe au nom de principes diamétralement opposés à ce qui vient d'être exposé aujourd'hui, c'est la vérité et j'en ai beaucoup souffert. Et c'est vrai que la campagne faite au sein de mon groupe, c'est exactement l'inverse de ce qu'on a dit. Je ne veux pas qu'on la dynamite de l'intérieur, cette Métropole, je veux qu'on continue à la construire. Je ne suis pas candidat mais je souhaite que l'on continue à construire la Métropole.

Les résultats surprennent : Vincent Jeanbrun ne réunit que 79 suffrages en sa faveur, alors que 99 élus Les Républicains siègent ce jour. Surtout, il est talonné par Philippe Laurent, qui dispose avec 73 suffrages d'un fort vote socialiste. Daniel Guiraud ne réunit que 16 suffrages malgré les 80 élus socialistes et écologistes présents. Patrick Ollier, qui ne s'est pourtant pas déclaré, recueille 9 voix. Les socialistes ont voté pour Philippe Laurent, 20% des élus LR n'ont pas voté Jeanbrun, Emmanuel Grégoire demande alors une suspension de séance pour « discuter avec les groupes et les candidats afin de faire émerger une solution de consensus ». Dans un coin de la salle, Ollier, Guiraud, Leclerc, Laurent et Hidalgo échangent ; la discussion se finit à trois, entre la maire de Paris, le président sortant et le maire des Lilas.

Figure n°65 : Tractations en conseil métropolitain[1366]

[1366] Photo tweetée par le journaliste César Armand, spécialisé sur les questions du Grand Paris à *La Tribune*, prise durant une des suspensions de séance.

La séance reprend, Vincent Jeanbrun réitère sa candidature et déplore les « tractations complexes » qui ont amené à « des petits arrangements entre amis qui sont indignes de nos citoyens ». Daniel Guiraud annonce se retirer en faveur de Philippe Laurent, Patrice Leclerc en fait de même, pour une « gestion partagée de la Métropole ». Vincent Jeanbrun demande une suspension de séance, puis une troisième, puis une quatrième. Durant la quatrième, le *Journal du Grand Paris* tweete que Valérie Pécresse a appelé Patrick Ollier pour lui annoncer son soutien[1367]. La séance reprend. Vincent Jeanbrun annonce retirer sa candidature, sa défaite était alors certaine, et quitte la séance sur le champ en compagnie de Rachida Dati et de quelques élus LR :

> « Je retire ma candidature, mais ne comptez pas sur moi pour rester une seconde de plus dans cette assemblée qui n'est pas digne de la confiance que les citoyens ont placé en elle ».

Éric Césari prend la parole pour le groupe LR, salue le retrait de Jeanbrun, et « propose la candidature de Patrick Ollier ». L'ancien président s'exprime à nouveau :

> « Nous sommes en situation difficile, je ne me suis pas présenté au premier tour et devant cette situation très complexe je reviens sur tous les compliments et hommages qui ont été rendus avant le 1er tour. Si tous les autres candidats dans cette compétition se retirent, je suis candidat en tant que candidat de rassemblement, pour que l'on continue ensemble selon les modalités de ce qu'est la majorité politique, républicaine, de fonctionnement de la Métropole. Je suis candidat de rassemblement et je serai enthousiaste de continuer le travail que l'on a fait et je serai heureux. Dans cette hypothèse, faut-il que chacun retire sa candidature »

Philippe Laurent se retire, puis Patrice Leclerc, puis Daniel Guiraud avec un mot pour son homologue de Rueil-Malmaison : « bon courage à notre ami Patrick Ollier, on est avec toi ». Aucune connotation politique dans leur discours, simplement l'expression d'un soutien. Jacques JP Martin, fervent défenseur de la cause des « Territoires », quitte la salle avant le vote. L'assemblée ne compte plus que 137 élus sur les 207 conseillers métropolitains. La conflictualité politique est partie, en même temps que Vincent Jeanbrun, ses partisans, et les défenseurs les plus affirmés de la cause des « Territoires » et de la métropole-région. Seul candidat, Patrick Ollier est finalement élu avec 133 voix. Sur son terrain, la coalition métropolitaine a démontré sa robustesse. La « gouvernance partagée », pourtant vivement critiquée durant la primaire interne à LR, a bien été un intéressement réussi auprès des élus de gauche et des centristes. À l'occasion du deuxième conseil métropolitain de cette nouvelle mandature, Patrick Ollier reconduit Anne Hidalgo en tant que première vice-présidente, et

[1367] https://twitter.com/JournalGdParis/status/1281187754056077313, consulté le 30 septembre 2021

nomme Philippe Laurent 2ème vice-président de la Métropole. À l'heure où j'écris, Philippe Laurent est par ailleurs en lice pour présider la puissante Association des maires de France.

Suite à ce retournement de situation, est-ce donc la victoire de la Métropole, confirmée par une majorité (plus de 64%) des conseillers métropolitains - qui sont par ailleurs tous conseillers territoriaux - avec la réélection surprise de Patrick Ollier ?

Une fois l'été passé, les dirigeants des « Territoires » se remettent en ordre de marche pour défendre leur cause. L'enjeu : conserver leur fiscalité propre malgré le schéma de la loi NOTRe qui prévoyait le transfert de l'intégralité de la fiscalité professionnelle à la Métropole en 2021. Pour demander la prolongation de leur fiscalité propre, des motions sont mises au vote en conseils territoriaux. À Paris Est Marne & Bois, elle est votée à l'unanimité des 66 suffrages exprimés. Plus que le simple « maintien des ressources du bloc communal », la motion « souhaite à terme l'octroi aux Établissements publics territoriaux d'un statut d'EPCI à fiscalité propre ». Le texte ne se prononce pas sur la Métropole[1368]. Unanimité également à Grand Orly Seine Bièvre en faveur de la « préservation des ressources du bloc communal » et d'une « réforme de fond du schéma institutionnel et financier du Grand Paris permettant l'évolution du statut des EPT en EPCI à fiscalité propre »[1369]. Enfin, Plaine Commune a beau être présidé depuis juin 2020 par Mathieu Hanotin, depuis que le parti socialiste a obtenu la majorité à la suite des élections municipales, le nouveau président, dans la droite lignée de son prédécesseur Patrick Braouezec, réclame une fiscalité propre pérenne pour les « Territoires » :

> « Comment pouvons-nous continuer à développer Plaine Commune avec une Métropole qui capte toute la richesse que nous allons créer, alors que nous sommes un de ses 'Territoires' qui en a le plus besoin » - Éditorial de Mathieu Hanotin, « une nouvelle ambition pour le Grand Paris », au sein du magazine intercommunal de septembre-octobre 2020.

Mathieu Hanotin faisait pourtant partie, en 2013 lors des débats autour de MAPTAM, des députés socialistes franciliens qui avaient milité en faveur de la version métropolitaine intégrée. Désormais élu maire de Saint-Denis et président du « Territoire », sa position change, mais les coalitions « territoriales » elles, restent stables. Le vœu que Mathieu Hanotin met au vote, en faveur du « maintien des ressources des Territoires », est voté à l'unanimité du conseil de Plaine Commune[1370].

[1368] Délibération n°20-109 votée par le conseil de territoire de Paris Est Marne & Bois le 15 septembre 2020.

[1369] Délibération n°1877 votée par le conseil de territoire de Grand Orly Seine Bièvre, le 15 septembre 2020.

[1370] Délibération n°CT-20/1631 votée par le conseil de territoire de Plaine Commune, le 9 septembre 2020.

La fin de l'année 2020 devait signifier la fin de la période transitoire ; le *statu quo* est finalement préservé ; et aucune décision tranchée n'est venue se substituer à la décision réversible de la loi NOTRe, dont le cadre incertain qu'elle fixe a été prolongé pour au moins deux ans. Aucune coalition n'a pris le pas sur l'autre, en dépit des élections municipales et intercommunales et des nouveaux équilibres politiques au sein de communes importantes et de certains « Territoires ». Malgré les attentes de nombreux observateurs et acteurs du Grand Paris institutionnel, aucun « horizon » stable ne s'est dégagé[1371] et l'équilibre des forces est préservé. Seul un nouveau rendez-vous a été fixé, à la fin de l'année 2022, nouveau terme de la période transitoire dans la répartition inchangée des rôles et des ressources entre Métropole et « Territoires ».

[1371] Subra Philippe, Serisier Wilfried, « La Métropole du Grand Paris, enjeu caché des élections municipales de 2022 », *Métropolitiques.eu*, le 17 juin 2021, url : https://metropolitiques.eu/La-Metropole-du-Grand-Paris-enjeu-cache-des-elections-municipales-de-2020.html, consulté le 29 septembre 2021.

Conclusion

1. Interroger les (in)décisions davantage que leurs contenus. Retour sur une démarche

En m'intéressant moins au contenu des (in)décisions qu'à leur nature et leurs issues incertaines, j'ai voulu appréhender la construction des institutions du Grand Paris, non pas comme le fruit de décisions successives qui formeraient ensemble une « trajectoire de la réforme » atypique[1372] ; mais au contraire au regard des verrous sans cesse déverrouillés, des décisions en apparence tranchées sans cesse révisables et révisées, des abstentions et indécisions, des scénarios concurrents toujours remis en débat, des échéances incessamment repoussées. La configuration de la réforme ne se simplifie pas et la décision ne va pas dans une direction qui se clarifierait progressivement ; ses différentes « transformations »[1373], à la faveur de l'entrée de nouveaux acteurs, de la création de nouvelles organisations réversibles, la rendent toujours plus complexe ; elle apparaît en somme de plus en plus *indécidable*.

En dépit du propos de Douglas C. North[1374] selon lequel les institutions permettent de « créer l'ordre et réduire l'incertitude des échanges », nous avons cherché, à partir des institutions politiques, à travailler sur l'incertitude. L'incertitude est de plusieurs ordres : l'incertitude sur le contenu de décisions annoncées comme imminentes ; l'incertitude découlant de l'incessante mise en réforme ; l'incertitude des débuts des institutions aux statuts flous et atypiques ; l'incertitude qui pèse sur les acteurs des organisations en réforme ; l'absence de certitude dans les rapports de pouvoir à l'échelle locale du fait de la mise en réforme ininterrompue de sa distribution ; l'incertitude autour du devenir institutionnel d'un territoire métropolitain au périmètre lui-même mouvant.

Notre récit sur le Grand Paris en est un parmi de nombreux autres, qui ont émaillé la thèse tout au long. En l'appréhendant en tant que configuration d'indécision, et indécidable, nous n'avons pas cherché à rendre l'organisation politique de l'agglomération parisienne plus intelligible et accessible. Nous avons plutôt cherché à restituer le caractère baroque d'un

---

[1372] Le Lidec Patrick, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris. Une analyse de *process-tracing* (2001-2017) », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, 2018/4, p. 93-125.

[1373] Elias Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Édition de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1991 (1ère ed. 1981), p. 199-200.

[1374] North Douglass C., « Institutions », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, 1991, p. 97-112.

paysage politico-administratif traversé par de multiples contradictions : changeant et stable à la fois ; objet de réformes et impossible à réformer ; confus en dépit des tentatives de clarification qui ne le rendent que plus confus encore. Plutôt que de tenter de prendre appui sur les éléments supposément stabilisés de la réforme, il s'agissait au contraire d'en restituer les incertitudes pour tenter de mieux la comprendre[1375]. Il y a de l'irréversibilité dans le Grand Paris, comme l'illustrent les inaugurations des premiers prolongements de ligne de métro, les avancées des grands travaux d'aménagement du Grand Paris Express. Mais l'histoire de son volet institutionnel est non linéaire et toujours ouverte.

L'incertitude institutionnelle est ici, pour paraphraser Jean-Luc Parodi[1376], un mélange d'imprévisibilité - du devenir de l'environnement étudié - et d'inéluctabilité - une décision tranchée est sans cesse annoncée, est attendue par les acteurs impliqués dans la réforme, dont aucun ou presque après 2016 n'estime qu'un *statu quo* n'est tenable. Pourtant, il tient, et est activement maintenu, parce que la configuration devient, et apparaît comme indécidable.

2. Indécision, indécidabilité, incertitude institutionnelle. Retour sur les propositions de la thèse

En revenant sur vingt années d'incessante mise en réforme de l'organisation des pouvoirs dans l'agglomération parisienne, réforme loin d'être achevée, nous avons tenté de dégager quatre propositions principales.

La première proposition est qu'une décision non tranchée, réversible et révisable, ou *a minima* pouvant être interprétée comme telle par les groupes aux prises dans le processus décisionnel, s'impose lorsque la décision est à la fois impossible et nécessaire. Elle fait suite à une succession de choix d'abstention, d'indécisions, des séquences de durcissement des positions des groupes en présence. La décision non tranchée s'insère dans une configuration de réforme où interagissent des acteurs interdépendants dans la prise de décision et sa mise en œuvre, dont les attentes deviennent inconciliables ; où personne ne parvient à prendre le dessus ou passer outre les attentes des autres groupes afin de stabiliser une décision tranchée.

[1375] Deluermoz Quentin, Singaravélou Pierre, « Explorer le champ des possibles. Approches contrefactuelles et futurs non advenus en histoire », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*, 2012/3 (n° 59-3), p. 70-95.

[1376] Parodi Jean-Luc, « Imprévisible ou inéluctable, l'évolution de la cinquième République ? Éléments constitutifs et combinatoires institutionnelles », *Revue française de science politique*, vol. 34, 1984/4-5, pp. 628–647.

La seconde proposition de cette thèse est que l'incertitude institutionnelle, liée au caractère indécidable de la configuration de la réforme, est d'abord une incertitude sur la place de chacune des organisations prises dans la réforme : incertitude sur leurs devenirs ; incertitudes sur les hiérarchies précédemment stabilisées ou que la décision réversible de la loi NOTRe a tenté d'impulser. L'incertitude n'est pas seulement une contrainte auxquels font face des acteurs, incapables d'inscrire leur institution incessamment menacée dans une temporalité longue ; elle est aussi une ressource pour tenter de redéfinir ou de réaffirmer leur place au sein de l'ordre institutionnel ; pour maintenir dans l'éventail des possibles des scénarios qu'une décision tranchée aurait écarté.

La troisième proposition est que les défenseurs des institutions mises en réforme et incertaines tentent, pour réduire l'incertitude, de poser des verrous susceptibles d'orienter une décision en leur faveur ; c'est-à-dire qu'ils travaillent à rendre la configuration davantage *décidable*, et plus encore *décidable* en leur faveur. Cela passe par la tentative de constituer des coalitions stables autour de leur cause, d'un scénario institutionnel qu'ils ont travaillé à formaliser ; par des mobilisations, des activités de lobbying, un travail d'expertise ; par le (re)déploiement d'une action qui leur est propre et qu'ils travaillent à valoriser. Il s'agit plus largement pour les acteurs en concurrence, de travailler à inscrire leur institution dans le paysage politico-administratif ; d'accroître sa reconnaissance, de trouver et revendiquer des soutiens ; de se tailler un territoire qui soit à la fois spécifique et qui ne puisse plus être remis en cause. Également, parce qu'ils prennent part à une même configuration de réforme, les parties prenantes du jeu concurrentiel adaptent leur comportement à l'ensemble des interdépendances qu'implique le jeu : ils s'infligent des coups ; travaillent à disqualifier, à délégitimer leurs concurrents ; à briser les verrous que leurs adversaires tentent de poser.

La quatrième proposition est que le jeu concurrentiel renforce l'indécidabilité, car personne n'est en mesure de le gagner. Lorsqu'il y a des « victoires », elles ne sont que temporaires, à renégocier. Aucun scénario de réforme, profitable à tel groupe et dommageable pour tel autre, ne parvient à s'imposer durablement ni n'est définitivement sorti du champ des possibles. Les décisions qui sont prises durant la période transitoire, loin de trancher entre la Métropole et les « Territoires », ont pour objet de maintenir l'équilibre des forces entre les organisations en concurrence. Lorsque le législateur intervient, c'est pour préserver l'équilibre du jeu concurrentiel, et l'incertitude sur son issue. La configuration est ainsi d'autant plus indécidable que les seules décisions prises ont pour objet de préserver et prolonger l'ouverture de l'éventail des possibles.

Nous avons au sein de cette thèse travaillé sur deux objets classiques de la science politique française que sont l'analyse décisionnelle et la réforme des institutions politiques locales. Revenons sur les conclusions que l'on peut tirer à ce propos à partir de la réforme de la distribution des pouvoirs dans l'agglomération parisienne.

3. Que décider lorsque l'on ne peut pas décider

J'ai repris dans ce travail, sans doute avec une certaine liberté pour partie liée à l'objet diamétralement différent qu'est le paysage politico-administratif du Grand Paris, plusieurs des notions mobilisées par Yannick Barthe dans son approche du problème de l'enfouissement des déchets nucléaires, telles la réversibilité, l'irréversibilité, la prise d'indécision. Mais le Grand Paris n'est ni enfoui définitivement ; n'a connu aucun consensus technique et encore moins politique ; et n'est pas non plus dans l'attente d'une éventuelle solution irréversible dans un horizon plus ou moins lointain. Il est en attente d'une décision dans un horizon temporel proche, mais sans cesse reporté. La configuration du Grand Paris apparaît ainsi non seulement comme indécise, mais plus encore comme *indécidable* : une décision doit être prise, sans qu'aucune ne soit, ou ne puisse en l'état, être prise.

3.1 Des usages politiques du temps pluriels et jamais pleinement maîtrisés

Depuis les débuts de la mise en problème de la distribution du pouvoir local dans l'agglomération parisienne, un règlement est annoncé comme proche, et plus on avance dans le temps, comme imminent ; sans pour autant qu'aucune décision tranchée ne soit, ou plutôt ne puisse, être prise. Lorsque des groupes mobilisés dans l'élaboration d'une solution demandent du temps, d'autres acteurs interviennent pour les en empêcher ; lorsque certains accélèrent le temps de la réforme, ils sont ensuite contraints à un ralentissement. La période transitoire de la loi NOTRe semblait offrir du temps, mais l'horizon proposé est déstabilisé dès 2017 avec la reproblématisation du Grand Paris et la mise à l'agenda d'une nouvelle décision. L'octroi de temps est ensuite constamment renégocié, chaque année au Parlement : en 2018 et en 2019 autour du maintien d'une dotation aux « Territoires » qui préserve l'équilibre des forces avec la Métropole ; puis en 2020 autour de la prolongation, pour deux ans, de la fiscalité propre des « Territoires ».

La réforme institutionnelle du Grand Paris révèle certains usages politiques du temps, qui se succèdent et se répondent. Elle ne renvoie pas à une « procrastination maîtrisée » de l'État, qui concède un allongement temporel à même de produire un changement rendu plus acceptable[1377] : les différentes temporalités que connait la réforme ne créent pas d'irréversibilité en ce que des scénarios différents sont sans cesse rediscutés et aucun jamais définitivement écarté. Le temps ne permet pas non plus de « neutraliser les oppositions » afin de « maintenir » un « projet contesté »[1378] : le temps concédé avec la période de préfiguration offre la possibilité aux élus locaux de revenir dans le jeu décisionnel pour réviser la solution précédemment votée par l'Assemblée nationale. Ensuite, l'instauration d'une période transitoire permet certes de tempérer les oppositions durant les débats parlementaires ; mais ces oppositions sont neutralisées justement parce que le temps concédé est une nouvelle ressource au bénéfice des opposants au projet afin de l'empêcher plus tard.

D'autres séquence de la réforme sont caractérisées par l'urgence, et le refus de concéder du temps : c'est notamment le cas à l'occasion de la réalisation du projet de loi MAPTAM, où figurent des dispositions relatives au Grand Paris malgré les demandes des élus locaux de disposer de davantage de temps pour pouvoir s'accorder sur un scénario. C'est enfin le cas suite aux votes de suppression du Sénat, où la réécriture dans l'urgence du volet Grand Paris permet l'exclusion des notables du processus décisionnel. Mais cet usage politique du temps n'est pas davantage « maîtrisé »[1379] : les tentatives d'accélérer le temps de la réforme ne permettent l'irréversibilité d'aucune mesure, en ce que les verrous que l'on tente d'installer sont sans cesse déverrouillés.

3.2 Des verrous sans cesse déverrouillés

Il y a des solutions en attente de problème, des problèmes en attente de solution, et des problèmes, comme ici, qui ont tellement de solutions, et qui agrègent autour d'elles différentes coalitions de promoteurs et d'opposants de poids équivalent et pareillement (in)stables, qu'aucune décision tranchée n'est possible.

[1377] Taiclet Anne-France, « Du temps concédé. L'allongement temporel comme produit des luttes politiques autour des restructurations du secteur public : le cas de l'extinction des charbonnages en France », *Gouvernement et action publique*, vol. 10, 2021/2, p. 89-111.

[1378] Blanck Julie, « Gouverner par le temps. Cadrages temporels du problème des déchets radioactifs et construction d'une irréversibilité technique », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, 2016/1, p. 91-116.

[1379] Dulong Delphine, « Conclusion. Du temps, et ce que les professionnels de la politique en font », *in* Marrel Guillaume, Payre Renaud (dir.), *Temporalité(s) politique(s). Le temps dans l'action politique collective*, De Boeck Supérieur, Louvain-la-Neuve, 2018, p. 225-231.

Lorsque des verrous semblent s'installer, ils sont immédiatement défaits. La petite couronne est sortie du champ d'application de la Réforme des collectivités territoriales en 2010. Le scénario « intégré » est exclu par le syndicat Paris Métropole et revient en force avec le compromis infrapartisan trouvé avant le passage à l'Assemblée du projet de loi MAPTAM. La fusion des départements de petite couronne proposée par le Comité Balladur est écartée, refait surface en 2014, est de nouveau écartée, annoncée comme imminente en 2017, puis à nouveau mise en hiatus. La période transitoire instiguée par la loi NOTRe prévoyait une série de mesures permettant, discrètement, progressivement, à la Métropole de monter en capacités budgétaires ; elles sont toutes reportées à la suite des mobilisations des exécutifs des « Territoires », ponctuellement publiquement soutenus par les maires. L'exécutif métropolitain tente de verrouiller l'exercice de nouvelles compétences, mais, en étant trop bruyant, en étant lui-même soumis à des demandes inconciliables entre les maires et les service de l'État, la Mairie de Paris et les « Territoires », est contraint à s'octroyer du temps. Les « Territoires » pourraient, au terme de notre récit, sembler s'être davantage établis que la Métropole, au moins pour une partie d'entre eux : il n'empêche qu'en l'état actuel du règlement, leur autonomie - partielle - financière n'est que temporaire et devra bientôt être renégociée ; leurs victoires ne sont ainsi que temporaires.

3.3 Comment une décision devient inévitable

Une décision apparait progressivement inévitable, de la structuration de la Conférence métropolitaine à Paris Métropole, de la mise en problème de l'intercommunalité à l'échelle nationale à la Réforme des collectivités territoriales de 2010, en passant par la promotion des aires métropolitaines et de leur structuration institutionnelle. Plusieurs groupes d'acteurs locaux et étatiques s'agrègent pour des motifs sensiblement différents à une question institutionnelle qu'ils nourrissent ; et leurs positions respectives, évolutives, s'alimentent réciproquement.

Au niveau local, plusieurs acteurs promeuvent, se rallient, participent par opportunisme ou pour mieux la surveiller, à une entreprise de constitution d'une arène métropolitaine. La nouvelle majorité parisienne tente d'étendre son influence, de régler ailleurs des problèmes internes, de pacifier les relations avec ses voisins, peu importe finalement les raisons profondes de ces nouvelles coopérations. Quelques élus de banlieue voient dans la structuration d'une arène métropolitaine une opportunité de renforcer

l'influence des maires face à d'autres collectivités. Les exécutifs régionaux, intercommunaux à l'image de Plaine Commune, d'abord réticents, sont contraints d'intégrer la nouvelle Conférence pour la surveiller de près et éviter qu'elle ne devienne une institution concurrente. L'opposition parisienne fait dans la surenchère intégratrice pour mieux critiquer la majorité socialiste ; les maires de droite refusent d'intégrer la Conférence, mais la forme souple est un moindre mal, et ils ne peuvent laisser se dégager une nouvelle arène locale sans l'investir, qui plus est dans un contexte où l'État porte de nouveaux projets qu'il s'agira de négocier.

Au niveau étatique justement, les dysfonctionnements de l'intercommunalité sont problématisés par la Cour des comptes, par des élus contempteurs de la coopération intercommunale, par l'AMF, l'Assemblée des communautés de France, le ministère de l'Intérieur. Le « mythe réformateur »[1380] intercommunal n'en sort que plus renforcé, et s'accorde à un autre, porté par la Datar, autour du développement des métropoles, nouvelles « championnes »[1381] de l'économie nationale. Dans l'Hexagone, la réforme de l'intercommunalité avance : la carte intercommunale est chaque année un peu plus complète ; toutes les grandes agglomérations sont recouvertes au moins en partie par ces nouvelles institutions. Seule l'Île-de-France paraît en être un angle mort, ballottée entre coopérations souples et syndicales, intercommunalités affinitaires de petite taille, et quelques unes plus étendues. Arrivé au pouvoir, Nicolas Sarkozy porte des projets d'État pour un Grand Paris. Ils ne sont pas foncièrement nouveau : un nouveau métro en banlieue était porté par le Val-de-Marne, par la RATP, puis par la Région ; la communauté urbaine du Grand Paris commençait déjà à être évoquée, et la faiblesse intercommunale en Île-de-France largement problématisée.

À la conjonction de dynamiques portées par des groupes d'acteurs locaux, étatiques, le Grand Paris est annoncé. Débute alors une première séquence de scénarisation : des scénarios se multiplient, portés par des associations d'élus tel l'AdCF, un comité *ad hoc* pour la réforme des collectivités territoriales, par la Région ; la question institutionnelle est au programme des candidats à la Mairie de Paris, de nouvelles intercommunalités se constituent, puis un syndicat d'élus qui aspire à rassembler l'intégralité des collectivités de la zone dense face aux projets étatiques. Aucun acteur ou groupe ne parvient cependant à imposer sa vision de la future distribution des pouvoirs au sein de l'agglomération.

[1380] Desage Fabien, Guéranger David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2011

[1381] Crouch Colin, Le Galès Patrick, « Cities as national champions? », *Journal of European Public Policy*, 2012/3 (n°19), p. 405-419

Le Gouvernement laisse la main aux acteurs locaux : les projets d'aménagement importent davantage à l'État qui a historiquement davantage de prises au sein de l'agglomération parisienne[1382] pour pouvoir les mener. Le problème institutionnel est bien trop complexe pour pouvoir être réglé par une décision unilatéralement imposée d'en haut. La configuration de la réforme ne le permettrait pas : les élus locaux sont insérés dans les arcanes du pouvoir ; pouvoir exécutif et pouvoir local s'interpénètrent, comme en témoigne la place prééminente qu'occupent plusieurs barons locaux au sein du parti au pouvoir. Ailleurs sur le territoire national, la réforme avance : la carte intercommunale doit être achevée ; un cadre institutionnel métropolitain à la nouveauté relative[1383] est institué ; les agglomérations sont d'abord libres de s'en saisir, puis le nouveau Gouvernement socialiste voudra le généraliser.

La réforme avance, mais pas en Île-de-France, ou différemment : la petite couronne est sortie du champ d'application de la RCT ; une réforme aura bien lieu, mais pas celle-ci. Hors du cadre commun certes, mais aucun verrou n'oriente la décision pour le Grand Paris dans une direction ou une autre parmi la multitudes de scénarios en présence portés par de puissants acteurs. Seul le fait *qu'une décision doit être prise est désormais stabilisé*.

3.4 Une configuration devenue indécidable

Sans scénario étatique contre lequel faire front commun, le syndicat Paris Métropole se retrouve face à une mission impossible : devoir proposer un scénario de réforme de la distribution des pouvoirs qui fasse consensus parmi l'ensemble des détenteurs des positions de pouvoir actuelles. Les principes qui lui ont permis de prendre une position dominante dans le processus décisionnel empêchent toute prise de décision. Pour préserver son intégrité politique - non pas par fétichisme ou vertu, mais pour se garder la possibilité d'intervenir à l'avenir plutôt que de prendre une décision qui n'aurait évité aucun procès en illégitimité - le syndicat choisit l'abstention.

Le Gouvernement reprend la main dans la configuration, et ne reporte pas cette fois la réforme ; partout ailleurs, les institutions métropolitaines vont être constituées. Une première

---

[1382] Le Galès Patrick, « Introduction. Le gouvernement de la métropole parisienne. Problème d'État et opposition Paris/banlieue », *in* Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner la métropole parisienne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020, p. 7-39.

[1383] Négrier Emmanuel, « Métropolisation et réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, 2012/1 (n° 141), p. 73-86 ; Desage Fabien, Guéranger David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, *op. cit.*, p. 223-229.

décision est ainsi mise à l'agenda législatif, bricolée à partir des scénarios qui semblaient être les moins clivants parmi les acteurs locaux tout en devant répondre à certains objectifs de rationalisation intercommunale. À nouveau, la recherche d'un compromis élargi aboutit, dans son rejet par le Sénat, à une absence de décision ; ce qui permet à la solution qui apparaissait la moins consensuelle - en ce qu'elle avait été rejetée des compromis successifs - de réintégrer l'éventail des possibles. Cette indécision permet à un nouveau groupe d'acteurs parlementaires d'intégrer la configuration de la réforme et d'investir un processus décisionnel dont ils étaient jusqu'ici tenus écartés. Ils durcissent la position étatique en réduisant le périmètre du compromis via la mise à l'écart de nombreux notables qui étaient devenus temporairement propriétaires du problème à la faveur de l'indécision étatique précédente. Cette mise à l'écart des notables reste partielle (en plus d'être temporaire) : le ralliement des grands élus socialistes est nécessaire ; si bien que la version intégrée de la Métropole votée à l'Assemblée nationale reprend, avec des « Territoires » dont les statut et rôle restent à définir, des éléments du scénario polycentrique.

Mais peut-on décider sans les agents qui constituent un pôle incontournable de la configuration de la réforme ? Pas davantage que la décision n'a pu être prise par les acteurs qu'elle affectera en premier lieu ; elle ne peut être prise sans eux. La configuration qui lie acteurs locaux et étatiques constitue la « matrice constitutive »[1384] des réformes territoriales. La décision de la loi MAPTAM est ainsi plus ambivalente qu'il n'y parait : elle maintient le problème dans une temporalité de façon à réintégrer les notables dans une entreprise réformatrice dont ils ne peuvent être durablement exclus. De nouveau en position décisionnelle, les élus locaux rouvrent l'éventail des possibles. Face à un scénario étatique désormais connu et consacré dans la loi MAPTAM, ils parviennent cette fois à un consensus qui consiste à vider le scénario tout juste retenu de sa substance. Bien qu'ils aient consenti à plusieurs reculs, cette nouvelle solution n'est pas acceptée dans son ensemble par les promoteurs de la solution précédemment votée.

La configuration devient alors *indécidable* : elle intègre des groupes interdépendants dont les vues apparaissent désormais inconciliables ; sans qu'aucun ne parvienne ou ne puisse prendre le dessus. Paradoxalement, elle devient indécidable lorsqu'une décision est prise, parce quelle ne respecte pas la place octroyée aux élus locaux dans les configurations de réforme territoriale.

[1384] Chartier Roger, « Conscience sociale et lien social, avant-propos à *La société des individus* », *in* Elias Norbert, *La société des individus*, Fayard, Paris, 1991, p. 13.

Un compromis est trouvé à partir d'un jeu sur les temporalités de la réforme : il permet de faire cohabiter des attentes inconciliables en ce qu'il maintient l'incertitude sur l'issue de la réforme, offre des opportunités de révision aux différentes parties prenantes de la configuration, tout en donnant au Grand Paris une consistance institutionnelle nouvelle. La décision réversible, révisable, qui ne referme pas le problème qu'elle doit régler, s'impose ici non pas parce qu'il n'y a plus rien à décider[1385], mais parce qu'on ne peut décider ce qu'il faut décider. Face à l'impossible compromis durable, elle permet un compromis qui « ne peut être que provisoire »[1386]. Un parcours est certes « tracé à l'avance » pour dessiner la période transitoire, mais plusieurs étapes sont plus ou moins explicitées comme des séquences de revoyure - les élections présidentielles de 2017, les élections municipales de 2020, l'issue de la période transitoire, les transferts progressifs de ressources, les propositions gouvernementales au Parlement .

3.4 Décider de ne pas décider

À peine les nouvelles institutions devenues une réalité au moins juridique, le peu de certitude qui entourait l'issue de la période transitoire est balayé par un nouveau projet réformateur. Le problème du Grand Paris est en partie redéfini : ça n'est plus l'absence de pilote qui nuit à la conduite des politiques locales, mais son trop plein ; le nouveau chef de l'État arrive quant à lui avec un projet de réforme clef en main, grandir la Métropole, en finir avec les départements, rogner sur la région. Mais les forces en présence sont à nouveau trop nombreuses, trop fortes, ou toutes pas assez. La Conférence territoriale censée sceller le sort du Grand Paris est reportée, d'abord pour quelques semaines, puis pour quelques mois, puis pour quelques années.

L'indécision n'est cependant pas sans conséquence : les collectivités locales se mettent en ordre de marche, proposent elles-aussi des scénarios qui impliquent la suppression de concurrents qu'elles participent à construire directement comme tels. Au cœur d'une situation

---

[1385] Dans son travail sur le stockage des déchets nucléaires, Yannick Barthe posait en somme la question de quoi décider lorsqu'il n'y a rien à décider : « Non seulement le traitement politique du problème des déchets nucléaires s'impose quand il n'y a plus rien à décider sur le plan des orientations techniques mais, d'une certaine manière, il s'impose *parce* qu'il n'y a plus rien à décider », Barthe Yannick, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Economica, Paris, 2006, p. 95.

[1386] Barthe Yannick, Callon Michel, Lascoumes Pierre, « De la décision politique réversible: histoire d'une contribution inattendue de l'industrie nucléaire (française) a l'instauration de la démocratie dialogique », *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 2, 2010/1, p. 64.

concurrentielle, « Territoires » et Métropole sont aux prises pour être les mêmes chances, être l'intercommunalité du Grand Paris ; et travaillent à l'être dans la pratique. L'incertitude institutionnelle bouscule les hiérarchies que la loi NOTRe prétendait instituer : à la « Métropole des maires » s'oppose un contre-gouvernement fédératif, « l'Alliance des Territoires ». « L'Alliance » semble obtenir des victoires : un report, puis deux, lui permettent de conserver une dotation dont le montant devait revenir à la seule Métropole ; et sa fiscalité propre est conservée pour deux années supplémentaires. Mais ces victoires ne sont que des reports supplémentaires. En somme, les seules décisions prises durant la période transitoire sont des reports successifs de montée en puissance de la Métropole au profit des « Territoires » ; elles n'ont pas d'autre objet que de maintenir l'équilibre des forces entre les organisations en concurrence. Le législateur décide, activement, de préserver l'incertitude et l'équilibre dans l'incertitude, car la configuration est indécidable ; il maintient, sous la pression d'intérêts « territoriaux » nouvellement constitués, ouvert un éventail des futurs institutionnels qui n'a jamais été véritablement fermé.

4. Si fragiles et pourtant robustes : la résistance des institutions du Grand Paris

Ouvrons l'interrogation relative à la nature des décisions prises à des questionnements relatifs à l'organisation du pouvoir local et sa mise en réforme. S'interrogeant sur la possibilité de réformer le système local français à l'issue de l'acte III de décentralisation, Rémi Lefebvre constatait que la « très forte résilience » du département, initialement menacé, se confirmait, tandis que les régions, fusionnées, ne sortaient pas véritablement consolidées. Dans son acte III de la décentralisation, le Gouvernement socialiste prévoyait - en dehors de « l'affirmation » des métropoles - d'abord de supprimer les départements ; suppression impossible qui a pesé sur la politique de fusion des régions ; des fusions « mi imposées mi négociées »[1387] et qui n'étaient initialement pas au programme présidentiel. Plusieurs travaux conduits par Emmanuel Négrier et Vincent Simoulin, à travers le cas de la région Occitanie, interrogent aujourd'hui la réalité politique, administrative et organisationnelle de la fusion[1388], tout en passant assez vite sur l'élaboration et l'adoption d'une réforme « surprise »[1389].

[1387] Négrier Emmanuel, Simoulin Vincent, « Fusionner des politiques régionales. La recomposition des régions françaises au prisme de l'Occitanie », *Droit et société*, 2018/1 (n° 98), p. 91-110.

[1388] Négrier Emmanuel, Simoulin Vincent (coord.), « Occitanie : l'invention d'une région », *Pôle Sud*, 2019/1 (n°50).

[1389] Seulement trois pages y sont consacrées dans un ouvrage davantage consacrée à la mise en œuvre de la politique de fusion, pour souligner l'impréparation gouvernementale et la réalisation à la hâte de la nouvelle carte régionale, Négrier Emmanuel, Simoulin Vincent (dir.), *La fusion les régions. Le laboratoire d'Occitanie*, PUG, Grenoble, 2021, p. 21-23

Toujours est-il que la fusion est au moins une réalité juridique, ce qui est en loin d'être anodin en dépit des fragilités des politiques régionales[1390] ; eu égard à d'autres politiques de fusion impossibles comme celle des communes ou des départements.

« Les premiers ministres passent, les départements restent » écrit Rémi Lefebvre en écho à un « adage souvent prononcé au Sénat »[1391]. La Métropole et les « Territoires » en ont déjà connu quatre depuis leurs créations, et en connaitront d'autre(s?), en dépit de leurs faiblesses structurelles ; faiblesses qui recouvrent des dimensions aussi bien politiques, juridiques, fonctionnelles que financières. En dépit également de leurs puissants adversaires, la Région et les départements pour la Métropole, les départements pour les « Territoires » ; et des vives réticences initiales de nombreux et puissants maires aussi bien à l'encontre d'une institution métropolitaine que de l'achèvement de la carte intercommunale en petite couronne. Les nouvelles organisations du Grand Paris tiennent, et ont passé l'épreuve d'un quinquennat où ont été tour à tour annoncées leurs morts respectives.

4.1 L'étrange robustesse de nouvelles institutions cumulant les handicaps

On aurait pu penser que des institutions politiques trainant autant de fardeaux, additionnés à leurs jeunesses, seraient autrement plus faciles à réformer - à supprimer, à renforcer au détriment de leur concurrent, selon les scénarios qui s'opposent - que les autres collectivités qui composent le paysage politico-administratif. Tout a pourtant été fait au terme de la période transitoire pour maintenir les forces des deux organisations intactes par rapport à leur état initial ; pour préserver, fin 2020, le paysage dans la même complexité qu'il ne l'était cinq ans plus tôt. Il n'aura donc pas fallu à ces nouvelles institutions politiques le temps long nécessaire à l'institutionnalisation[1392] pour résister, jusqu'à maintenant, aux attaques dont elles ont fait l'objet. La « force des institutions » est généralement considérée comme reposant sur une codification juridique dont la validité prétend à une forme de pérennité[1393] ; ça n'est pas non plus ce qui fonde la robustesse d'institutions auxquelles le droit n'apporte pas toute sa « force ». Au contraire, la décision non tranchée de la loi NOTRe se comprend justement en

---

[1390] Barone Sylvain (dir.), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011.

[1391] Lefebvre Rémi, « Le système local français est-il réformable ? », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2015/2 (n° 212), p. 70-83.

[1392] Berger Peter, Luckmann Thomas, *La Construction sociale de la réalité*. Armand Colin, « Individu et Société », 2018, p. 114.

[1393] Dulong Delphine, « Les institutions politiques » *in* Cohen Antonin, Lacroix Bernard, Riutort Philippe (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, La Découverte, Paris, 2015, p. 389.

ce qu'elle est censée permettre de réviser à moindre coût un agencement institutionnel qui n'avait pas vocation à durer.

4.2 L'impossible remise en cause des trophées mayoraux ?

Revenons au constat désenchanté, pour qui croirait encore dans la magie des entreprises réformatrices[1394], de Rémi Lefebvre sur l'irréformabilité du système local français. Le politiste conclut son analyse de l'acte III de la décentralisation sur la question communale : « Force est aussi de constater que les gouvernants ont fait le deuil de toucher à une autre spécificité française : le nombre de communes ».

Une fois arrivée au pouvoir, le volontarisme réformateur affiché par le nouveau président de la République se heurte, comme souvent lorsqu'il est question du pouvoir municipal[1395] ou départemental[1396], à la force des intérêts constitués des élus locaux et leurs relais parlementaires (sénatoriaux en particulier) et étatiques. Cela ne signifie pas qu'il n'est pas possible de réformer les conditions d'exercice du pouvoir local, mais, en l'absence d'accords locaux[1397], cela prend souvent des voies détournées : la littérature en science politique a montré combien la construction d'un « cadre budgétaire contraint »[1398] par l'État participait à la régulation de l'activité des collectivités locales[1399] ; ou au « resserrement du 'double-jeu' intercommunal »[1400] jusqu'ici pratiqué par les maires. Les politiques étatiques de

---

[1394] Barrault-Stella Lorenzo, Gaïti Brigitte, Lehingue Patrick (dir.), *La politique désenchantée? Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, PUR, Rennes, 2019.

[1395] De Kervasdoué Jean, Fabius Laurent, Mazodier Myriem, Doublet Francis, « La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », *Revue française de sociologie*, vol. 17, 1976/3, p. 423-450 ; Desage Fabien, « L'institutionnalisation des Communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, 2010/3 (n° 80), p. 90-113 ; Le Lidec Patrick, « La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy. Entre (mise en scène du) volontarisme et incrémentalisme », *in* de Maillard Jacques, Surel Yves (dir.)., *Politiques publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de Sciences Po, Paris, 2012, p. 189-210.

[1396] Procureur Thomas, *Le département, institution caméléon ? Les formes paradoxales d'une légitimation*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université Rennes 1 le 18 décembre 2013 ; Grégory Marie-Ange, *Les départements, une controverse française*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017.

[1397] Par exemple, sur un agencement institutionnel métropolitain, Pinson Gilles, Galimberti Déborah, « Métropoles franches et régions agencifiées », *Pouvoirs Locaux*, 2013/1 (n°96), p. 44-55.

[1398] Le Saout Rémy, « La construction politique du cadre budgétaire contraint des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 2017/4 (n° 164), p. 747-764 ; Le Lidec Patrick, « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État. Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques », *Revue française de science politique*, 2020/1 (Vol. 70), p. 75-100.

[1399] Le Lidec Patrick, « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État. Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques », *Revue française de science politique*, vol. 70, 2020/1, p. 75-100.

[1400] Le Saout Rémy, « Le resserrement du « double jeu » intercommunal des maires », *Revue française d'administration publique*, 2015/2 (n° 154), p. 489-503.

distribution des ressources ou de labellisation constituent une autre *prise* sur le local, afin de piloter certaines politiques à distance[1401].

Ce que suggère la permanence de la configuration d'indécision du Grand Paris, des institutions issues de la décision non tranchée de la loi NOTRe et de l'équilibre précaire de leurs forces, est *l'indécidable* suppression de nouvelles positions de pouvoir offertes aux édiles - à l'image de l'énigme insoluble de la suppression des départements[1402] -, en dépit des fragilités structurelles des organisations qui permettent ces nouvelles positions. Dans le cas du Grand Paris, l'achèvement de la carte intercommunale a certes permis la fusion d'intercommunalités pré-existantes, et donc la perte pour certains maires d'une présidence intercommunale et d'une forme de (relative) centralité politique pour certains élus ; mais elle est en somme compensée par la double représentation garantie à chaque commune au sein de grands « Territoires » et de la Métropole. La résistance des « Territoires » et de la Métropole, qui s'observe certes sur un court terme mais qui déjoue tous les scénarios qui les mettaient en balance et le schéma évolutif prévu par la loi NOTRe, montre en quoi la robustesse d'une institution politique ne dépend pas uniquement de la force que le droit lui octroie ; comme en témoigne également celle des coopérations souples que sont les syndicats de communes[1403]. Les « motifs de résilience »[1404] des « Territoires » et de la Métropole dépendraient davantage de la qualité de ceux qui s'arrogent les nouveaux trophées politiques que l'institution délivre.

Les acteurs communaux sont certes loin d'être également investis dans la conquête des nouvelles positions qu'octroient les institutions territoriales et métropolitaine. La répartition de ces positions est aussi le fruit d'équilibres instables qui dépend de chaque configuration locale ; dans un Grand Paris où coopèrent et parfois rivalisent des élus dotés d'un fort capital politique. Cependant, et c'est ce qui rend la configuration d'autant plus indécidable après 2016, les agents en concurrence qui ont pris la tête des « Territoires » et de la Métropole, loin de laisser le reste des élites communales sur le carreau, redoublent d'efforts pour leur apparaître comme bénéfiques. Il y a certes parfois des contradictions ; lorsque la Métropole cherche à avancer sur ses documents de planification tout en devant prendre en compte des attentes autres que celles des maires ; lorsqu'un exécutif territorial refuse la mise en place

---

[1401] Epstein Renaud, *La Rénovation urbaine*. Presses de Sciences Po, Paris, 2013, p. 304-324 ; Béal Vincent, Epstein Renaud, Pinson Gilles, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, 2015/3, p. 103-127.

[1402] Grégory Marie-Ange, *Les départements, une controverse française*, *op. cit.*, p. 22.

[1403] Guéranger David, Poupeau François-Mathieu, « Introduction. Les syndicats de communes en France : résistance ou déclin annoncé ? », *Revue française d'administration publique*, 2019/4 (n° 172), p. 877-891.

[1404] Grégory Marie-Ange, *Les départements, une controverse française*, *op. cit.*, p. 356-360.

d'une péréquation demandée par une commune. Cependant « Territoires » et Métropole travaillent à s'inscrire dans le paysage politico-administratif en se tournant en premier lieu vers les communes. Ces dernières trouvent leur compte dans l'indécidabilité et le maintien d'un équilibre des forces entre les institutions supra-communales, maintien d'un équilibre auquel elles contribuent ponctuellement. Parce que les registres d'intervention actuellement mobilisés par les « Territoires » et la Métropole sont globalement bénéfiques aux communes, elles trouvent leur compte dans l'organisation précaire et atypique du pouvoir intercommunal.

4.3 Réformer sans décider : interroger le changement sans la prise de décision tranchée

Ça n'est cependant pas parce que le volontarisme réformateur a ses impasses qu'il n'y a ni réforme, ni changement. Comme l'avaient souligné Joseph Fontaine et Patrick Hassenteufel, la « focalisation sur la décision » fait « souvent écran à une appréhension pertinente de la question du changement »[1405]. Ils invitaient avec ce constat à prêter plus d'attention aux « processus de mise en œuvre » afin d'observer les phénomènes de différenciation, l'effectivité aléatoire de la décision ; soit déplacer la focale vers le local, où se nouent également des coalitions, se constituent des réseaux d'acteurs, s'élaborent des projets où la centralité décisionnelle du politique laisse place à un rôle de facilitateur[1406]. Ce que montre en outre l'histoire de la réforme institutionnelle du Grand Paris, c'est aussi que la mise en mouvement du paysage politico-administratif peut se faire l'économie d'une décision tranchée ; que l'annonce, l'attente, l'espoir ou la crainte d'une décision provoquent peut-être davantage de remous que la décision elle-même. Nous l'avons vu lors de la séquence du secrétariat d'État conduit par Christian Blanc, les acteurs locaux mettent eux-mêmes le paysage local en mouvement pour neutraliser la possibilité d'une décision imposée l'État ; face à l'annonce d'une décision prochaine de fusion des départements de petite couronne, les exécutifs des Yvelines et des Hauts-de-Seine s'engagent dans un contre-projet de fusion. Enfin la nouvelle prolifération de scénarios, les annonces contradictoires, les fuites « gouvernementales » après 2017 participent au redéploiement de l'action départementale ; intensifient la mobilisation des élites politiques et administratives métropolitaines pour faire avec peu ; accélèrent l'engagement de certains « Territoires » dans l'élaboration de nouveaux

---

[1405] Fontaine Joseph, Hassenteufel Patrick, « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et 'refroidissement' théorique », *in* Fontaine Joseph, Hassenteufel Patrick (dir.), *To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, PUR, Rennes, 2002, p. 9-29.

[1406] Pinson Gilles, « Des villes et des projets. Changement dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques », *in* Fontaine Joseph, Hassenteufel Patrick (dir.), *To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, PUR, Rennes, 2002, p. 233-254.

instruments qui leur sont propres. Certes, il est difficile d'appréhender le changement substantiel que ces mouvements représentent, d'autant plus que nous avons vu la très forte dimension symbolique que pouvaient revêtir certaines de ces actions. Mais l'absence de décision étatique et l'incertitude sont loin de ne générer que de l'inertie ; car pour les exécutifs locaux en concurrence, l'inertie correspond à une non-participation au « combat »[1407].

5. Après 2022, vers une configuration décidable ?

La configuration de réforme du Grand Paris est devenue progressivement indécidable, à la faveur des indécisions et abstentions successives ; de l'absence de construction d'un *leadership* local dans la prise de décision ; de l'immixtion progressive dans la configuration de nouveaux acteurs, certains y prenant part pour neutraliser la prise de décision, d'autres pour y porter des positions plus affirmées. Elle devient indécidable en ce que le verrou qui semblait le plus fermement posé, avec la loi MAPTAM, est déverrouillé par des acteurs locaux temporairement unis autour d'une même position, face à un État qui n'était alors plus dans l'indécision. L'indécidabilité se prolonge et se renforce avec la fragmentation des positions des élus locaux après 2016 ; la nouvelle problématisation du Grand Paris orientée vers l'impossible remise en cause de nouvelles positions de pouvoir dans lesquelles plusieurs acteurs locaux ont investi ; l'équilibre des forces préservé entre les parties prenantes du jeu concurrentiel ; l'intérêt que certains groupes ont trouvé dans la pérennisation de l'incertitude, un moindre mal par rapport à certaines alternatives susceptibles de remettre en cause leurs positions.

Mais parce que la configuration est devenue progressivement indécidable, donnant lieu à des décisions temporaires, réversibles ; elle peut aussi devenir décidable. Comme le souligne Philippe Bezes, une approche par les configurations « n'interdit pas de réfléchir aux phénomènes d'asymétrie »[1408], l'interdépendance ne signifie pas que les forces en présence sont de tout temps égales - et nous l'avons vu à plusieurs occasions - ; tandis que les positions des différents groupes interdépendants dans la réforme ont déjà évolué, peuvent évoluer, et influer du même coup sur les positionnements des autres. Continuer à étudier la réforme

[1407] Elias, Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Calmann-Lévy, Paris, 1975 (1ère ed. 1969), p. 87.

[1408] Bezes Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, Paris, 2009, p. 49-55.

institutionnelle du Grand Paris permettrait ainsi de voir comment la situation reste indécidable, ou comment et pourquoi devient-elle décidable.

Des causes extérieures, l'arrivée de nouveaux acteurs, de nouvelles défections. À ce titre les élections municipales et leur troisième tour intercommunal, comme nous l'avons vu dans l'épilogue, ne semblent pas avoir foncièrement changé la donne : l'exécutif métropolitain reste le même, bien qu'il ait perdu quelques soutiens ; et si les « Territoires » ont perdu certains de leurs présidents parmi les plus actifs dans la défense de la cause, tels Jacques JP Martin et Patrick Braouezec ; le premier continue en tant que 1er vice-président de Paris Est Marne & Bois, « en charge de la réforme territoriale », de suivre les affaires institutionnelles de près ; le second a certes été remplacé par un opposant socialiste auparavant pro-métropole, mais qui s'est très vite rallié à la cause de l'alignement des « Territoires » sur une intercommunalité classique. Restent alors les élections présidentielles de 2022 et le nouveau rendez-vous prévu par le prolongement de la période transitoire : les exécutifs territoriaux continueront-ils à se mobiliser pour obtenir de nouveaux délais et maintenir l'équilibre des forces ? Le futur exécutif aura-t-il davantage de prises pour réformer le paysage local ; un projet à même de permettre de nouvelles alliances ? L'intérêt de la séquence qui suivra sera ainsi de voir comment la configuration peut devenir décidable.

Repères chronologiques

2000
- Création de l'Association des collectivités de l'Est parisien

2001
- Élection de Bertrand Delanoë à la Mairie de Paris

2002
- Signature des premiers protocoles de coopération par la Mairie de Paris

2003
- Rapport de la Datar remis au Premier ministre en faveur de grandes intercommunalités métropolitaines

2005
- Rapport de la Cour des comptes sur l'intercommunalité

2006
- Première Conférence métropolitaine
- Premier rapport de Philippe Dallier où apparait la proposition de fusion des départements de petite couronne

2007
- Discours de Roissy de Nicolas Sarkozy
- Scénarios de l'AdCF sur la gouvernance de la métropole

2008
- Scénarios du « rapport Planchou » commandé par la Région en faveur de la métropole-régionale
- Création du secrétariat d'État chargé du Développement de la région capitale

2009
- Parution du scénario du Comité Balladur en faveur d'une communauté urbaine à l'échelle de la petite couronne
- Création de Paris Métropole

2010
- Loi sur le Grand Paris qui crée la Société du Grand Paris
- La petite couronne parisienne est sortie de l'achèvement de la carte intercommunale prévu par la Réforme des collectivités territoriales

2012
- Le Gouvernement promet de reprendre les propositions de Paris Métropole
- Paris Métropole ne parvient pas à voter en faveur d'un scénario

2013
- Le Sénat rejette en première lecture du projet MAPTAM les dispositions sur le Grand Paris, réintroduites à l'Assemblée avec une Métropole seul EPCI à fiscalité propre en petite couronne

2014
- La loi MAPTAM est promulguée
- Le Premier ministre se prononce en faveur de la suppression des départements de petite couronne
- Le conseil des élus de la mission de préfiguration vote à 94% des suffrages exprimés en faveur d'un double EPCI à fiscalité propre

2015
- La loi NOTRe acte de la création du double EPCI à fiscalité propre mais uniquement à titre transitoire, jusqu'en 2020. Après cette date, la Métropole doit récupérer l'entièreté de la fiscalité intercommunale et les « Territoires » être réduits à un statut proche du syndicat de communes

2016
- Entrée en vigueur des « Territoires » et de la Métropole
- Patrick Ollier est élu président de la Métropole du Grand Paris, Anne Hidalgo est élue première vice-présidente
- Les candidats à la primaire de la droite proposent de supprimer la Métropole du Grand Paris

2017
- Emmanuel Macron annonce une nouvelle réforme du Grand Paris et la tenue d'une « Conférence territoriale » spécifique afin de préparer la décision
- Le renforcement de la Métropole et la suppression des départements de petite couronne, proposés par Emmanuel Macron, sont annoncés dans la presse à intervalles réguliers
- Report de la Conférence

2018
- La suppression de la Métropole du Grand Paris est suggérée par le préfet Michel Cadot et une décision imminente annoncée pour le printemps
- Constitution de « l'Alliance des Territoires »
- Les départements seraient sauvés
- Les « Territoires » conservent la « dotation d'équilibre pour un an supplémentaire

2019
- Les « Territoires » conservent la dotation d'équilibre pour un an supplémentaire
- Les votes du Plan métropolitain de l'Habitat et de l'Hébergement et du SCoT métropolitain sont reportés

2020
- Patrick Ollier est réélu président de la Métropole du Grand Paris
- Les « Territoires » conservent leur fiscalité propre pour deux ans supplémentaires

Bibliographie

Articles, chapitres et ouvrages

« La réforme des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 2012/1 (n° 141)

Akrich Madeleine, Callon Michel, Latour Bruno, « A quoi tient le succès des innovations? 1 : L'art de l'intéressement, Gérer et comprendre,, *Annales des Mines*, 1988, p. 4-17

Akrich Madeleine, Callon Michel, Latour Bruno, « A quoi tient le succès des innovations? 2 : Le choix des porte-parole, Gérer et comprendre », *Annales des Mines*, 1988, p. 14-29

Anderson James E., *Public Policy-Making*, Holt, Rinehart and Winston, New York, 1975

Ansaloni Matthieu, « La fabrique du consensus politique. Le débat sur la politique agricole commune et ses rapports à l'environnement en Europe », *Revue française de science politique*, 2013/5 (n° 63), p. 917-937

Ascher François, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris, 1995

Aubrun Juliette, « S'unir pour gérer un service public. Le socialisme municipal à l'épreuve de l'intercommunalité 1901-1914 », *Cahiers Jaurès*, 2005/3 (n° 177-178), p. 39-51

Bachelet Frank, « Démocratie locale et coopération intercommunale (l'intercommunalité saisie par la compétition électorale) », *Annuaire des collectivités locales*, 2001 (n°21), p. 9-24

Bachelet Frank, « Les hauts fonctionnaires intercommunaux : sociologie et politique », *in* Bachelet Frank, Ménerault Philippe, Paris Didier (dir.), *Action publique et projet métropolitain*, L'Harmattan, Paris, 2006 p. 127-137

Bachir-Benlahsen Myriam, « Faire de sagesse vertu. La réforme du code de la nationalité » *Politix*, 1991/4 (n°16), p. 33-40

Bachrach Peter, Baratz Morton, « Two faces of power », *American Political Science Review*, vol. 56, 1962/4, p. 947-952

Bachrach Peter, Baratz Morton « Decisions and Nondecisions : An Analytical Framework », *American Political Science Review*, vol. 57, 1963/3, p. 632-642

Bailly Guillaume, « Cantons et établissements publics de coopération intercommunale : de l'analyse spatiale aux jeux d'acteurs » *in* Le Bihan Jean, Lagadec Yann *et al*. (dir.), *Le canton. Un territoire du quotidien?*, PUR, Rennes, 2009, p. 297-307

Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Science Po, Paris, 1999

Balme Richard, Marie Jean-Louis, Rozenberg Olivier, « Les motifs de la confiance (et de la défiance) politique : intérêt, connaissance et conviction dans les formes du raisonnement politique », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10, 2003/3, p. 433-461

Baraize François, Négrier Emmanuel, « Un chemin vers le leadership », *in* Smith, Andy, Sorberts, Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, PUR, Rennes, 2002, p. 185-203

Baraud-Serfaty Isabelle, « La nouvelle privatisation des villes », *Esprit*, 2011/3-4, p. 149-167

Baraud-Serfaty Isabelle, Halbert Ludovic, « Pour un fonds d'investissement métropolitain, mais à quelles conditions? », *Métropolitiques*, 9 mars 2011

Barone Sylvain (dir.), *Les politiques régionales en France*, La Découverte, Paris, 2011

Barrault-Stella Lorenzo, « Une politique auto-subversive. L'attribution des dérogations scolaires », *Sociétés contemporaines*, 2011/2 (n°82), p. 31-58

Barrault-Stella, Lorenzo, Gaïti Brigitte, Lehingue, Patrick (dir.), *La politique désenchantée? Perspectives sociologiques autour des travaux de Daniel Gaxie*, PUR, Rennes, 2019

Barthe Yannick, « Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique », *Politix*, 2002/1, p. 57-78

Barthe Yannick, « Le recours au politique ou la problématisation politique 'par défaut' », *in* Lagroye Jacques (dir.), *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 475-492

Barthe Yannick, *Le pouvoir d'indécision. La mise en politique des déchets nucléaires*, Economica, Paris, 2006

Barthe Yannick, « Les qualités politiques des technologies. Irréversibilité et réversibilité dans la gestion des déchets nucléaires », *Tracés. Revue de Sciences humaines* [En ligne], 16 | 2009

Barthe Yannick, Callon Michel, Lascoumes Pierre, « De la décision politique réversible: histoire d'une contribution inattendue de l'industrie nucléaire (française) a l'instauration de la démocratie dialogique », *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, vol. 2, 2010/1, p. 57-70

Barthe Yannick, de Blic Damien, Heurtin Jean-Philippe *et al.*, « Sociologie pragmatique : mode d'emploi », *Politix*, 2013/3 (N° 103), p. 175-204

Baudot Pierre-Yves, « Le temps des instruments. Pour une socio-histoire des instruments d'action publique », *in* Halpern Charlotte *et al.* (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, p. 193-236

Béal Vincent, Dormois Rémi, Pinson Gilles, « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *Métropoles*, 8 | 2010

Béal Vincent, « Trendsetting cities » : les modèles à l'heure des politiques urbaines néolibérales », *Métropolitiques*, le 30 juin 2014

Béal Vincent, Epstein Renaud, Pinson Gilles, « La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, 2015/3, p. 103-127

Becker Howard, *La bonne focale. De l'utilité des cas particuliers en sciences sociales*, La Découverte, Paris, 2016

Béhar Daniel, « Paris, Lyon, Marseille : la gouvernance métropolitaine entre standardisation et différenciation », *Métropolitiques*, le 22 septembre 2014

Béhar Daniel, « Changer les institutions ou changer les pratiques? Les priorités de la réforme territoriale », *Esprit*, 2015/2, p. 85-95.

Béhar Daniel, Loisel Manon, Rio Nicolas, « La fin du 9-3 ? La Seine-Saint-Denis entre représentations et métropolisations », *Hérodote*, 2016/3 (N° 162), p. 143-162

Behr Valentin, Michon Sébastien, « Les facteurs sociaux des carrières politiques des femmes ministres. Une féminisation en trompe-l'œil », *Genèses*, 2014/3 (n° 96), p. 132-156

Bellanger Emmanuel, Poupeau François-Mathieu, *Lumières sur la banlieue, histoire du Syndicat intercommunal de la périphérie de Paris pour l'électricité et les réseaux de communication*, Les Éditions de l'Atelier, Paris, 2013

Bellanger Emmanuel, « La traversée historique du Grand Paris », *Mouvements*, 2013/2 (n° 74), p. 52-62

Bellanger Emmanuel, « Le « communisme municipal » ou le réformisme officieux en banlieue rouge », *in* Bellanger, Emmanuel, Mischi, Julian (dir.), *Les territoires du communisme. Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Armand Colin, Paris, 2013, p. 27-52

Bellanger Emmanuel, Moro Julia, *Nogent-sur-Marne cité modèle. Histoire d'une banlieue résidentielle au XIXe-XXe siècles*, La Découverte, Paris, 2017

Berger Peter, Luckmann Thomas, *La Construction sociale de la réalité*, Armand Colin, Paris, 2018 (1ère ed. 1966)

Bergeron Henri, Castel Patrick, « Les habits neufs du néo-institutionnalisme ? La redécouverte de l'ordre mésologique et de l'agency », L'Année sociologique, vol. 66, 2016/1, p. 31-72

Bergeron Henri *et al.*, *Covid-19 : une crise organisationnelle*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020

Bezes Philippe, *L'action publique volontariste. Analyse d'une politique de délocalisation*, L'Harmattan, Paris, 1994

Bezes Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, Paris, 2009

Bezes Philippe, Le Lidec Patrick, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », *in* Lagroye Jacques, Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 55-73

Bezes Philippe, Le Lidec Patrick « Ce que les réformes font aux institutions », *in* Lagroye Jacques, Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 75-101

Bezes Philippe, Join-Lambert Odile, « Comment se font les administrations : analyser des activités administratives constituantes », *Sociologie du travail*, vol. 52, 2010/2, p. 133-150

Bezes Philippe, Siné Alexandre, « Introduction : Gouverner (par) les finances publiques. Perspectives de recherche », Bezes Philippe, Siné Alexandre (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 17-111

Bezes Philippe, Le Lidec Patrick, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, vol. 66, 2016/3, p. 407-433

Bezes Philippe, Le Lidec Patrick, « Politiques de la fusion. Les nouvelles frontières de l'État territorial », *Revue française de science politique*, vol. 66, 2016/3, p. 507-541

Bezes Philippe, Palier Bruno, « Le concept de trajectoire de réformes. Comment retracer le processus de transformation des institutions », *Revue française de science politique*, vol. 68, 2018/6, p. 1083-1112

Bezes Philippe, Descamps Florence, Viallet-Thévenin Scott, « Bercy : empire ou constellation de principautés ? », *Pouvoirs*, 2019/1 (n° 168), p. 9-28

Biland Émilie, « Fonction publique territoriale : de la mobilité interne à la mobilité spatiale ? », *Travail et emploi*, 2011/3 (n° 127), p. 53-66

Biland Émilie, « Les transformations générationnelles de la politisation dans les collectivités territoriales », *Politix*, 2011/4 (n° 96), p. 17-37

Biland Émilie, *La fonction publique territoriale*, La Découverte, Paris, 2019

Blanck Julie, « Gouverner par le temps. Cadrages temporels du problème des déchets radioactifs et construction d'une irréversibilité technique », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, 2016/1, p. 91-116

de Blic Damien, Lemieux Cyril, « Le scandale comme épreuve. Éléments de sociologie pragmatique », *Politix*, 2005/3 (n° 71), p. 9-38

Bocquet Jonathan, « Le système Collomb au service d'Emmanuel Macron », *in* Dolez Bernard, Fretel Julien, Lefebvre Rémi (dir.), *L'entreprise Macron*, PUG, Grenoble, 2019, p. 93-104

Bodiguel Jean-Luc, Kessler Marie-Christine, « Les communautés urbaines », *Revue française de science politique*, 1968/2, p. 257-277

Bodiguel Jean-Luc, « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue française d'administration publique*, 2006/3 (nº 119), p. 401-414

Boelaert Julien, Michon Sébastien, Ollion Étienne, « Le temps des élites. Ouverture politique et fermeture sociale à l'Assemblée nationale en 2017 », *Revue française de science politique*, vol. 68, 2018/5, p. 777-802

Bongrand, Philippe, Gervais, Julie, Payre, Renaud, « Introduction. Les savoirs de gouvernement à la frontière entre « administration » et « politique » », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, 2012/4, p. 7-20

Boni-Le Goff Isabel, « À quoi servent les bureaux des cabinets de conseil ? Espaces, biens symboliques et techniques de gouvernement », *Genèses*, 2015/2 (n° 99), p. 48-68

Borraz Olivier, « Pour une sociologie des dynamique de l'action publique locale », *in* Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert (dir.), *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Science Po, Paris, 1999, p. 77-110

Bourdieu Pierre, Chamboredon Jean-Claude, Passeron Jean-Claude, *Le métier de sociologue. Livre I*, Mouton, Paris, 1968,

Bourdieu Pierre, Boltanski Luc « La production de l'idéologie dominante », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 2, 1976, p. 3-73

Bourdieu Pierre, « Questions de politique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1977 (n°16), p. 55-89

Bourdieu Pierre, « Les rites comme actes d'institution », *Actes de la recherche en sciences* sociales, 1982 (n°43), p. 58-63

Bourdieu Pierre, « Droit et passe-droit », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1990 (n°81-82), p. 86-96

Bourdieu Pierre, « Esprits d'Etat », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1993 (n°96-97), p. 49-62

Bourdieu Pierre, « La double vérité du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1996/3 (n°114), p. 89-90

Bourdieu Pierre, *Sociologie générale. Volume 1. Cours au collège de France 1981-1983*, Seuil/Raisons d'Agir, Paris, 2015

Bourdin Alain, *La question locale*, PUF, Paris, 2000

Brenner Neil, « Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe », *European Urban and Regional Studies*, vol. 10, 2003/4, p. 297-324

Brenner Neil, *New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, 2004 Oxford

Brenner Neil, « Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960-2000 », *Review of International Political Economy*, vol. 11, 2004/3, p. 447-488

Breton Éléanor, Perrier Gwenaëlle, « Politique des mots d'ordre réformateurs. Le travail administratif face aux injonctions modernisatrices de l'État », *Politix*, 2018/4 (n° 124), p. 7-32

Brewer Garry, « The Policy Science Emerge: To Nurture and Structure a Discipline », *Policy Sciences*, vol. 5, 1974, p. 239-244

Briquet Jean-Louis, Sawicki Frédéric, « L'analyse localisée du politique » *Politix*, 1989/2 (n°5-6), p. 6-16

Briquet Jean-Louis, « Les amis de mes amis... Registres de la mobilisation politique dans la Corse rurale » *Mots*, 1990/4 (n°25), p. 23-41

Briquet Jean-Louis, « Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique », *Politix*, vol. 7, 1994 (n°28), p. 16-26

Brodiez-Dolino Axelle, *Émotions… Mobilisation !*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009

Buchet de Neuilly Yves, « Mobilisations autour de l'aménagement urbain. Luttes territoriales et prégnance des logiques sectorielles », *in* Gaxie Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 165-194

Bué Nicolas, Desage Fabien, Matejko Laurent, « Enjeux (inter)communaux ? Constitution, traduction et euphémisation des questions intercommunales lors des élections municipales 2001 dans la Communauté urbaine de Lille », *in* Lagroye Jacques *et al*. (dir.), *Mobilisations électorales. Le cas des élections municipales de 2001*, PUF, Paris, 2005, p. 241-277

Bué Nicolas, « Gérer les relations d'enquête en terrains imbriqués. Risque d'enclicage et distances aux enquêtés dans une recherche sur une coalition partisane locale », *Revue internationale de politique comparée*, vol 17, 2010/4, p. 77-91

Bué Nicolas, « La façade d'unité des gouvernements. Le cas d'une coalition de gouvernement municipal », *Sociétés contemporaines*, 2012/4 (n° 88), p. 17-43

Bué Nicolas, Desage Fabien, « Les élus communistes et l'intercommunalité : chronique d'un « ralliement » non annoncé », Bellanger Emmanuel, Mischi Julian (dir.), *Les territoires du communisme. Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes*, Armand Colin, Paris, 2013 p. 223-246

Buton François, Pierru Frédéric, « Les dépolitisations de la santé », *Les Tribunes de la santé*, 2012/1 (n° 34), p. 51-70

Cadiou Stéphane, « La politique locale : une affaire de techniciens », *in* Bigégaray Christian, Cadiou Stéphane, Pina Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, PUG, Grenoble, 2009, p. 213-226

Cadiou Stéphane, « L'intercommunalité ou les promesses déçues de la démocratie locale », *Métropolitiques*, 19 octobre 2012

Cadiou Stéphane, Olive Maurice, « Susciter un attachement à la commune : Les maires mobilisés contre la métropole » *in* Traïni Christophe (dir.), *Émotions et expertises : Les modes de coordination des actions* collective, PUR, Rennes, 2015, p. 171-190

Cadiou Stéphane, « La politique territoriale des groupes d'intérêt », *in* Cadiou Stéphane, (dir.), *Gouverner sous pression? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, LGDJ, Paris, 2016, p. 9-40

Cadiou Stéphane « Redresser la ville de Nice. Les enjeux d'une succession politique au milieu des années 1990 », *Métropoles,* 22 | 2018

Caillosse Jacques, « La décentralisation, une *ruse* de l'État central ? Comment le 'centre' (se) sort-il des politiques de décentralisation ? », *Pouvoirs Locaux*, 2004/4 (n°63), p. 43-53

Callon Michel, « Eléments pour une sociologie de la traduction. La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année sociologique*, vol. 36, 1986, p. 169-208

Callon Michel, Lascoumes Pierre, Barthe Yannick, *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Seuil, Paris, 2001

Callon Michel, Barthe Yannick, « Décider sans trancher. Négociations et délibérations à l'heure de la démocratie dialogique », *Négociations*, 2005/2 (n°4), p. 115-129

Carré Denis, Levratto Nadine, « L'intercommunalité au service de la compétitivité en Île-de-France, *Métropolitiques*, le 25 septembre 2013

Castel Patrick, Chessel Marie-Emmanuelle, « La décision toujours en question », *Entreprises et histoire*, 2019/4 (n° 97), p. 7-22

Cézanne-Bert Pierrick, Chateauraynaud Francis, « Les formes d'argumentation autour de la notion de réversibilité dans la gestion des déchets radioactifs », 15 décembre 2019

Chailleux Sébastien, « Incertitude et action publique. Définition des risques, production des savoirs et cadrage des controverses », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 23, 2016/4, p. 519-548

Charmes Éric, *La ville émiettée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Presses Universitaires de France, Paris, 2011

Charmes Éric, Rousseau Max, « Le pavillon et l'immeuble : géopolitique de la densification dans la région métropolitaine de Lyon », *Géographie, économie, société*, vol. 16, 2014/2, p. 155-181

Chartier Roger, « Conscience sociale et lien social, avant-propos à *La société des individus* », *in* Elias Norbert, *La société des individus*, Fayard, Paris, 1991, p. 7-30

Chateauraynaud Francis, Debaz Josquin, « Scénariser les possibles énergétiques. Les gaz de schiste dans la matrice des futurs », *Mouvements*, 2013/3 (n° 75), p. 53-69

Christensen Tom, Gornitzka Åse, « Reputation Management in Public Agencies: The Relevance of Time, Sector, Audience, and Tasks », *Administration & Society*, vol. 51, 2019/6, p. 885-914.

Clemens Elisabeth, Cook James « Politics and Institutionalism: Explaining Durability and Change », *Annual Review of Sociology*, vol. 25, 1999/1, p. 441-466

Clément Pierre, « Le Conseil national des programmes (1985-1994) : l'institutionnalisation chaotique d'une entreprise réformatrice », *Politix*, 2012/2 (n° 98), p. 85-107

Clerval Anne, Delage Matthieu, « La métropole parisienne : une mosaïque sociale de plus en plus différenciée », *Métropolitiques*, 8 septembre 2014

Codaccioni Vanessa, Maisetti Nicolas, Pouponneau Florent, « Les façades institutionnelles : ce que montrent les apparences des institutions. Introduction », *Sociétés contemporaines*, 2012/4 (n° 88), p. 5-15

Cohen Antonin, Lacroix Bernard, Riutort Philippe, « Sur quelques formes de l'activité politique », *in* Antonin Cohen, Lacroix Bernard, Riutort Philippe (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (XVIIIe-XXe siècle)*, PUF, Paris, 2006, p. 1-9

Collovald Annie, Gaïti Brigitte, « Des causes qui 'parlent' », *Politix*, 1991 (n°16) p. 7-22

Commaille Jacques, Simoulin Vincent, Thœmmes Jens, « Les temps de l'action publique entre accélération et hétérogénéité », *Temporalités* [En ligne], 19 | 2014

Contamin Jean-Gabriel, « De la fécondité épistémologique d'un rapprochement historique incongru : de la pétition Guillotin et ce qu'elle enseigne sur une forme d'action publique citoyenne », *in* Laborier Pascale, Trom Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, PUF, Paris, 2003, p. 393-418

Crozier Michel, *Le phénomène bureaucratique*, Le Seuil, Paris, 1963

Crozier Michel, Thœnig Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16, 1975/1, p. 3-32

Croizier Michel, Friedberg Erhard, *L'acteur et le système*, Seuil, Paris, 1977

Crouch Colin, Le Galès Patrick, « Cities as national champions? », *Journal of European Public Policy*, vol. 19, 2012/3, p. 405-419

Darmon Muriel, Dulong Delphine, Favier Elsa, « Temps et pouvoir », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2019/1 (n° 226-227), p. 6-15

Delignieres Serge, « Les systèmes régionaux et départementaux d'incitation à l'intercommunalité », *in* CURAPP, *L'intercommunalité. Bilan et perspectives*, PUF, Paris, 1997, p. 51-71

Déloye Yves, Ihl Olivier, *L'acte de vote*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008

Demazière Didier, Le Lidec Patrick, « Analyser le travail politique », *in* Demazière Didier, Le Lidec Patrick (dir.), *Les mondes du travail politique. Les élus et leurs entourages*, PUR, Rennes, 2014, p. 11-33

Desage Fabien, « Un régime de grande coalition permanente ? Éléments lillois pour une sociologie des « consensus » intercommunaux », *Politix*, 2009/4 (n° 88), p. 133-161

Desage Fabien, « L'institutionnalisation des Communautés urbaines : desseins et impasse d'un volontarisme réformateur (1964-1971) », *Genèses*, 2010/3 (n° 80), p. 90-113

Desage Fabien, Guéranger David, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2011

Desage Fabien, « La ségrégation par omission ? Incapacités politiques métropolitaines et spécialisation sociale des territoires », *Géographie, économie, société*, vol. 14, 2012/2, p. 197-226

Desage Fabien, Guéranger David, « L'intercommunalité, les maires et notre démocratie », *Métropolitiques*, 24 avril 2013

Desage Fabien, Guéranger David, « La démocratie locale, ils n'en ont pas voulu », *Mouvements*, 2014/1 (n° 77), p. 145-156

Desage Fabien, « 'Un peuplement de qualité'. Mise en œuvre de la loi SRU dans le périurbain résidentiel aisé et discrimination discrète », *Gouvernement et action publique*, vol. 5, 2016/3, p. 83-112

Desjardins Xavier, « La bataille du Grand Paris », *L'Information géographique*, 2010/4 (n° 74), p. 29-46

Desjardins Xavier, « Ce Grand Paris qui advient. Leçons pour la planification métropolitaine », *L'Information géographique*, 2016/4 (n° 80), p. 96-116

Dion Stéphane, *La Politisation des mairies*, Economica, Paris, 1986

Dobry Michel, « Le jeu du consensus », *Pouvoirs*, 1986 (n°38), p.47-66

Dobry Michel, « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *Revue française de science politique*, vol. 50, 2000, p. 585-614

Dobry Michel, *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009

Douillet Anne-Cécile, « Le développement territorial, une entente d'experts entre universitaires et aménageurs », *in* Dumoulin Laurence *et al.*, *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Presses universitaires de Grenoble, Grenoble, 2005, p. 133-156

Douillet Anne-Cécile, « Les sciences sociales entre analyse et accompagnement de la territorialisation de l'action publique », *in* Ihl Olivier (dir.), *Les « sciences » de l'action publique*, PUG, Grenoble, 2006, p. 133-148

Douillet Anne-Cécile, Lefebvre Rémi, *Sociologie politique du pouvoir local*, Armand Colin, Paris, 2017

Dreyfus Françoise, « Une distribution des rôles fixée par l'usage », *in* Eymeri-Douzans Jean-Michel (dir.), *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015, p. 267-28

Dubois Vincent, Dulong Delphine, « Introduction » *in* Dubois Vincent, Dulong Delphine (dir.), *La question technocratique : de l'invention d'une figure aux transformation de l'action publique*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 1999, p. 5-9

Dubois Vincent, « Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2009/3 (n° 178), p. 28-49

Dubois Vincent, « Politiques au guichet, politiques du guichet », *in* Borraz Olivier, Guiraudon Virginie (dir.), *Politiques publiques, 2. Changer la société*, Presses de Sciences Po, Paris, 2010, p. 265-286

Dulong Delphine, *Sociologie des institutions politiques*, La Découverte, Paris, 2012

Dulong Delphine, « Les institutions politiques » *in* Cohen Antonin, Lacroix Bernard, Riutort Philippe (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, La Découverte, Paris, 2015, p. 387-399

Dulong Delphine, « Conclusion. Du temps, et ce que les professionnels de la politique en font », *in* Marrel Guillaume, Payre Renaud (dir.), *Temporalité(s) politique(s). Le temps dans l'action politique collective*, De Boeck Supérieur, Louvain-la-Neuve, 2018, p. 225-231.

Dumas Catherine, « L'évolution d'un syndicat du Grand Paris : retour sur vingt ans de transformations du SIPPÉREC », *Revue française d'administration publique*, 2019/4 (n° 172), p. 921-933

Edelman Murray J., *Political Language. Words that Succeed and Policies that Fail*, Academic Press, New York, 1977

Elias Norbert, *La dynamique de l'Occident*, Calmann-Lévy, Paris, 1975 (1ère ed. 1969)

Elias Norbert, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Édition de l'Aube, La Tour d'Aigues, 1991 (1ère ed. 1981)

Epstein Renaud, Kirszbaum Thomas, « L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines », *Regards sur l'actualité*, 2003 (n°292), p. 63-73

Epstein Renaud, *La Rénovation urbaine*. Presses de Sciences Po, Paris, 2013

Epstein Renaud, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, 2015/2 (n°65), p. 457-482

Estèbe Philippe, Béhar Daniel, « L'Île-de-France, exception ou laboratoire ? », *Pouvoirs locaux*, 1999/1 (n°40), p. 61-68

Estèbe Philippe, Le Galès Patrick, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique*, 2003/3 (n°107), p. 345-356

Estèbe Philippe, « Le département insubmersible. Entre modernité territoriale et archaïsme politique », *Informations sociales*, 2005/1 (n° 121), p. 66-75

Estèbe Philippe, *Gouverner la ville mobile. Intercommunalité et démocratie locale*, Presses Universitaires de France, Paris, 2008

Eymeri-Douzans Jean-Michel, « Le ministre n'est plus une personne physique. Sur la collectivisation de la fonction ministérielle », *in* Eymeri-Douzans Jean-Michel (dir.) , *Le règne des entourages. Cabinets et conseillers de l'exécutif*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015, p. 553-598

Faure Alain, Pollet Gilles, Warin Philippe, (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, L'Harmattan, Paris, 1995

Faure Alain, Muller Pierre, « Introduction générale: objet classique, équations nouvelles », *in* Faure Alain, Muller Pierre, *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*, L'Harmattan, Paris, 2007, p. 9-21

Faure Alain, « Les élus locaux changent-ils la politique ? Méthode, controverses, énigmes… », *in* Bigégaray Christian, Cadiou Stéphane, Pina Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, PUG, Grenoble, 2009, p. 29-39

Faure Alain, « Planification territoriale : de nouveaux récits sur le bien commun ? », *in* Zepf Marcus, Andres Lauren (dir.), *Enjeux de la planification territoriale en Europe*, Presses polytechniques et universitaires romanes, Lausanne, 2011, p. 69-76

Faure Alain, « Trois regards sur les politiques publiques vues du local », *in* Boussaguet Laurie *et al*. (dir.), *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015, p. 319-348

Fayat Hervé,« Le métier parlementaire et sa bureaucratie », *in* Courty Guillaume (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Houdiard, Paris, 2005, p. 29-48.

Fijalkow Yankel, *Sociologie des villes*, La Découverte, Paris, 2017

Fischer Nicolas, Spire Alexis, « L'État face aux illégalismes », *Politix*, 2009/3 (n° 87), p. 7-20

Fontaine Joseph, « Quels débats sur l'action publique? Les usages de l'évaluation des politiques publiques territorialisées », *in* Neveu Eric, François Bastien (dir.), *Espaces publics mosaïques. Acteurs, arènes et rhétoriques des débats publics contemporains*, PUR, Rennes, 1999, p. 285-305

Fontaine Joseph, Hassenteufel Patrick, « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? Retour au terrain et 'refroidissement' théorique », *in* Fontaine Joseph, Hassenteufel Patrick (dir.), *To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, PUR, Rennes, 2002, p. 9-29

Fouilleron Antoine *et al*., « Chronique de l'administration », *Revue française d'administration publique*, 2017/3 (n° 163), p. 645-684

Fouilleux Ève, « Propositions pour une approche dynamique des processus d'inertie et de changement dans les politiques publiques. L'exemple de la PAC », *in* Fontaine Joseph, Hassenteufel Patrick (dir.), *To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, PUR, Rennes, 2002, p. 255-279

François Bastien, *Naissance d'une constitution. La Cinquième République 1958-1962*, Presses de Sciences Po, Paris, 1996

François Bastien, « Le Conseil constitutionnel et la Cinquième République. Réflexions sur l'émergence et les effets du contrôle de constitutionnalité en France », *Revue française de science politique*, vol. 47, 1997/3, p. 377-404

François Bastien, « Le droit saisi par la politique » *in* Lagroye, Jacques, *La politisation*, Belin, Paris, 2003, p. 374-375

Frinault Thomas, « La réforme française de l'allocation dépendance ou comment bricoler une politique publique », *Revue française de science politique*, 2005/4 (n°55), p. 607-632

Frinault Thomas, Le Saout Rémy, « Communes, intercommunalité et action sociale. Les contraintes d'un changement d'échelle territoriale », *Revue française des affaires sociales*, 2011/4, p. 114-131

Gaïti Brigitte, « Entre les faits et les choses. La double face de la sociologie politique des institutions » *in* Cohen Antonin *et al*. (dir.), *Les formes de l'activité politique. Éléments d'analyse sociologique (XVIIIe-XXe siècle)*, PUF, Paris, 2006, p. 39-64

Gaïti Brigitte, « L'érosion discrète de l'État-providence dans la France des années 1960. Retour sur les temporalités d'un « tournant néo-libéral » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2014/1 (n° 201-202), p. 58-71

Gallez Caroline, « L'intercommunalité dans la régulation publique territoriale. Le cas de deux communautés d'agglomération franciliennes », *Géographie, économie, société*, 2014/2 (n°16), p. 183-206

Gally Natacha, « Former ensemble les cadres supérieurs de l'État et des collectivités territoriales ? Les enjeux du difficile rapprochement de l'ENA et de l'INET », *Revue française d'administration publique*, 2009/3 (n°131), p. 497-512

Galimberti Deborah, Pinson Gilles, Sellers Jefferey, « Métropolisation, intercommunalité et inégalités sociospatiales », *Sociétés contemporaines*, 2017/3 (n° 107), p. 79-108

Garrigou Alain « Les moeurs politiques : maîtriser les passions », *in* Lagroye Jacques (dir.), *La politisation*, Belin, Paris, 2003, p. 9-30

Gaxie Daniel, « Stratégies et institutions de l'intercommunalité. Remarques sur le développement contradictoire de la coopération intercommunale », *in* CURAPP, *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, PUF, Paris, 1997, p. 25-49

Gaxie Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan, Paris, 1997

Gaxie Daniel, « Structures et contradictions de l'édifice institutionnel », *in* Gaxie Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 271-295

Georgakakis Didier, « Gouvernance et « nouvelle gouvernance européenne » : de la critique d'un concept à l'analyse de ses usages politiques », *in* Georgakakis Didier, de Lassalle Marine (dir.), *La « nouvelle gouvernance européenne ». Genèses et usages politiques d'un livre blanc*, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2007, p. 9-48

Gerstlé Jacques, « La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique », *Revue française de science politique*, 2003/6 (n°53), p. 859-885

Gilbert Claude, Henry Emmanuel, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, 2012/1 (n° 53), p. 35-59

Giddens Anthony, *La constitution de la société*, PUF, Paris, 1987

Gilbert Claude, Henry Emmanuel, « Lire l'action publique au prisme des processus de définition des problèmes », Gilbert Claude, Henry Emmanuel (dir.), *Comment se construisent les problèmes de santé publique*, La Découverte, Paris, 2009, p. 7-33

Gilbert Claude, Henry Emmanuel, « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », *Revue française de sociologie*, vol. 53, 2012/1, p. 35-59.

Gilli Frédéric, Offner Jean-Marc, *Paris, métropole hors les murs. Aménager et gouverner un Grand Paris*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009

Gilli Frédéric, « Paris métropole est-il un simple objet transitionnel ? », *Quaderni*, 2010/3 (n° 73), p. 35-44

Gilli Frédéric (coord.), « Le Grand Paris, une métropole en marche ? », *Métropolitiques*, 30 janvier 2013

Gilli Frédéric, *Grand Paris. L'émergence d'une métropole*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014

Ghorra-Gobin Cynthia, *La métropolisation en* question, PUF, Paris, 2015

Godmer Laurent, « Les élus régionaux : un personnel politique entre notabilisation, dénotabilisation et renotabilisation », *Histoire@Politique*, 2015/1 (n° 25), p. 131-144

Goffman Erving, *La mise en scène de la vie quotidienne. 1. La présentation de soi*, Les éditions de Minuit, Paris, 1973

Graziano Paolo R., Jacquot Sophie, Palier Bruno, « Usages et européanisation. De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale », *Politique européenne*, 2013/2 (n° 40), p. 94-118

Greffe Xavier, *La décentralisation*, La Découverte, Paris, 2005

Grégory Marie-Ange, « Travail politique et production du territoire. L'exemple des conseilleurs généraux », communication au 11ème congrès AFSP, Strasbourg, 31 août-2 septembre 2011

Grégory Marie-Ange, « Changer de nom pour changer d'image. Le cas des modifications de dénomination de département », *Mots. Les langages du politique* [En ligne], 97 | 2011

Grégory Marie-Ange, « Le département : une 'vieille institution' qui a résisté au temps et aux critiques, *Métropolitiques*, 21 janvier 2013

Grégory Marie-Ange, « La professionnalisation de la défense des intérêts départementaux », *in* Cadiou, Stéphane (dir.), *Gouverner sous pression? La participation des groupes d'intérêt aux affaires territoriales*, LGDJ, Paris, 2016, p.185-199

Grégory Marie-Ange, *Les départements, une controverse française*, Berger-Levrault, Boulogne-Billancourt, 2017

Grossman Emiliano, Saurugger Sabine, *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*, Armand Colin, Paris, 2012

Guéranger David, « La coalition façonnée par l'administration. Le PLU parisien face aux élus écologistes (2001-2008) », *Politix*, 2009/4 (n° 88), p. 87-103.

Guéranger David, « L'intercommunalité, créature de l'état. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien », *Revue française de science politique*, vol. 58, 2008/4, p. 595-616

Guéranger David, *Diriger l'intercommunalité. Enquête sur des atypiques et leurs communautés*, Berger Levrault, Boulogne-Billancourt, 2016

Guéranger David, « Le DGS et l''élu-Jean-Pierre-Pernaut'. Une analyse des stéréotypes des dirigeants sur les élus ruraux », *Études rurales*, 2019/2 (n° 204), p. 104-121

Guéranger David, Poupeau François-Mathieu, « Introduction. Les syndicats de communes en France : résistance ou déclin annoncé ? », *Revue française d'administration publique*, 2019/4 (n° 172), p. 877-891

Guimbretière Armelle, Pourcher Gilles, « Intercommunalité et fiscalité » *in* Le Saout Rémy (dir.), *L'Intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, PUR, Rennes, 1997, p. 55-61

Hægel Florence, *Un maire à Paris. Mise en scène d'un nouveau rôle politique*, Presses de Sciences Po, Paris, 1994

Halbert Ludovic, « Les villes françaises dans la nouvelle donne économique », *in* Cailly Laurent (dir.), *La France, une géographie urbaine*, Armand Colin, Paris, 2010, p. 307-324

Halbert Ludovic, « Les deux options métropolitaines des politiques de développement territorial », *Annales de géographie*, 2013/1 (n° 689), p. 108-121

Halpern Charlotte, Le Galès Patrick, « Transports. La région Île-de-France contre l'État », *in* Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner la métropole parisienne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020, p. 301-326

d'Harcourt Haude, « Le lobby des maires », *Pouvoirs*, 2014/1 (n° 148), p. 71-80

Hassenteufel Patrick, Surel Yves, « Des politiques publiques comme les autres ? Construction de l'objet et outils d'analyse des politiques européennes », *Politique européenne*, 2000/1 (n° 1), p. 8-24

Hassenteufel Patrick, Smith Andy, « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques « à la française » », *Revue française de science politique*, vol. 52, 2002/1, p. 68.

Hassenteufel Patrick, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Paris, 2011

Hassenteufel Patrick, de Maillard Jacques, « Convergence, transferts et traduction. Les apports de la comparaison transnationale », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, 2013/3, p. 377-393

Heinelt Hubert, Zimmermannn Karsten, « How Can we Explain Diversity in Metropolitan Governance within a Country ? Some Reflections on Recent Developments in Germany », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 35, 2011, p. 1175–1192

Henry Emmanuel, « Militer pour le statu quo. Le Comité permanent amiante ou l'imposition réussie d'un consensus », *Politix*, 2005/2 (n° 70), p. 29-50

Henry Emmanuel, *La fabrique des non−problèmes. Ou comment éviter que la politique s'en mêle*, Presses de Sciences Po, Paris, 2021

Hmed Choukri, Laurens Sylvain, « Les résistances à l'institutionnalisation », *in* Lagroye Jacques, Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 131-148

Irondelle Bastien, *La réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011

Jacob Steve, « L'accroissement du rôle de l'État et la mutation des savoirs experts » *in* Jacob Steve, Genard Jean-Louis (dir.), *Expertise et action publique*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2004, p. 15-28

Jacquot Sophie, Woll Cornelia,, « Usage of European Integration-Europeanisation from a Sociological Perspective », *European Integration online Papers (EIoP),* vol. 7, 2003, p. 1-18

Jobard Fabien. « Le politique et l'incertain. Entretien avec Yannick Barthe », *Vacarme*, 2007/3 (n°40), p. 38-41

Jobert Bruno, « Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques », *Revue française de science politique*, vol. 42, 1992, p. 219-234

Jobert Bruno, « Le mythe de la gouvernance dépolitisée », *in* Favre, Pierre *et al*. (dir.), *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, p. 273-285

Jobert Bruno, « Une approche dialectique des politiques publiques. L'héritage de l'État en action », *Pôle Sud*, 2004/2 (n° 21), p. 43-54

Jönsson-Leclerc Alexandra, « Incrémentalisme », *in* Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2019, p. 313-321

Jouve Bernard, Lefèvre Christian, « Échange politique territorialisé et intégration européenne », *in* Balme Richard, Faure Alain, Mabileau Albert, (dir.) *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*, Presses de Science Po, Paris, 1999

Jouve Bernard, « Démocraties métropolitaines, de la grande transformation à la grande illusion ? », *in* Jouve Bernard, Booth Philip (dir.), *Démocraties métropolitaines*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 2004, p. 293-328

Jouve Bernard, « La contribution des réformes institutionnelles des métropoles à la transformation de l'État keynésien : un bilan des expériences ouest-européenne », *Géographie, économie, société*, 2005/2, p. 177-192

Jouzel Jean-Noël, Lascoumes Pierre « Le règlement *REACH* : une politique européenne de l'incertain. Un détour de régulation pour la gestion des risques chimiques », *Politique européenne*, 2011/1 (n°33), p. 185–214

Kantor Paul *et al.*, *Struggling Giants. City-Region Governance in London, New York, Paris, and Tokyo*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 2012

Kerrouche Eric, *L'intercommunalité en France*, Montchrestien, Paris, 2008

De Kervasdoué Jean, Fabius Laurent, Mazodier Myriem, Doublet Francis, « La loi et le changement social : un diagnostic. La loi du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes », *Revue française de sociologie*, vol. 17, 1976/3, p. 423-450

Kesselman Mark, *Le consensus ambigu : étude sur le gouvernement local*, Éditions Cujas, Paris, 1972

Kingdon John, *Agendas*, *Alternatives and Public Policies*, Little Brown and Company, Boston, 2003 (1ère ed. 1984)

Kirszbaum Thomas, *Mixité sociale dans l'habitat. Revue de la littérature dans une perspective comparative*, La Documentation française, Paris 2008

Koebel Michel, « De l'existence d'un champ politique local », *Cahiers philosophiques*, 2009/3 (n° 119), p. 24-44

Lacroix Bernard, « Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique », *in* Grawitz Madeleine, Leca Jean (dir.), *Traité de science politique. Tome 1,* PUF, Paris, 1985, p. 469-565

Lacroix Bernard, Lagroye Jacques « introduction », *in* Lacroix Bernard, Lagroye Jacques (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1992 p. 7-12

Lagroye Jacques, « Le conflit de l'automne 1962. Dispersons et convergences dans la formalisation du rôle », *in* Lacroix Bernard, Lagroye Jacques (dir.), *Le Président de la République. Usages et genèses d'une institution*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 1992, p. 161-193,

Lagroye Jacques « De l'objet local à l'horizon local des pratiques », *in* Mabileau Albert (dir.), *À la recherche du local*, L'Harmattan, Paris, 1993, p. 166-182.

Lagroye Jacques, « Le leadership en questions. Configurations et formes de domination », *in* Smith Andy, Sorberts Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, PUR, 2002, Rennes, p. 47-69

Lagroye Jacques, « Les processus de politisation », *in* Lagroye Jacques (dir.), *La politisation*, Belin, Paris, 2003, p. 359-372

Lagroye Jacques, *La vérité dans l'Église catholique. Contestations et restauration d'un régime d'autorité*, Belin, Paris, 2006

Lagroye Jacques, Offerlé Michel, « Pour une sociologie des institutions », *in* Lagroye Jacques, Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 11-29

Lagroye Jacques et François Bastien, Sawicki Frédéric, *Sociologie politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris, 2012 (6ème ed.)

Lambert Anne. « La gauche et le périurbain. Les ambiguïtés de la politique de « mixité sociale » dans une petite commune pavillonnaire et ses effets sur le peuplement », *Politix*, 2013/1 (n°101), p. 105-131

Lascoumes Pierre, Le Bourhis Jean-Pierre,« Des passe-droits » aux passes du droit. La mise en œuvre socio-juridique de l'action publique », *Droit et société*, 1996 (n°32), p. 51-73

Lascoumes Pierre, « Rendre gouvernable : de la 'traduction' au 'transcodage'. L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *in* CURAPP, *La gouvernabilité*, PUF, Paris, 1996, p. 325-338

Lascoumes Pierre, Le Bourhis Jean-Pierre, « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix*, 1998 (n°42), p. 37-66

Lascoumes Pierre, « Ruptures politiques et politiques pénitentiaires, analyse comparative des dynamiques de changement institutionnel », *Déviance et Société*, 2006/3 (n°30), p. 405-419

Lascoumes Pierre, « Gouverner par les cartes », *Genèses*, 2007/3 (n° 68), p. 2-3

Lascoumes Pierre, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », *Revue française de science politique*, vol. 59, 2009/3, p. 455-478

Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick, « Instrument » *in* Boussaguet, Laurie *et al.* (dir.)., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, p. 325-335

Lasswell Harold D., *The Decision Process : Seven Categories of Functional Analysis*, University of Maryland Press, College Park, 1956

Latour Bruno, *La science en action. Introduction à la sociologie des sciences*, La Découverte, Paris, 2005 (1ère ed. 1989)

Laurens Sylvain, « '1974' et la fermeture des frontières. Analyse critique d'une décision érigée en turning-point », *Politix*, 2008/2 (n° 82), p. 69-94

Le Bart Christian, *Les maires. Sociologie d'un rôle*, Presses universitaires du Septentrion, Villeneuve d'Ascq, 2003

Le Bart Chrsitian, « La nostalgie chevaleresque chez les professionnels de la politique », *in* Bonny Yves, Neveu Erik, de Queiroz Jean-Manuel (dir.), *Norbert Elias et la théorie de la civilisation*, PUR, Rennes, 2003, p. 169-183.

Le Bart Christian, Lefebvre Rémi, « Une nouvelle grandeur politique? », *in* Le Bart Christian, Lefebvre Rémi (dir.), *La proximité en politique. Usages, rhétoriques, pratiques*, PUR, Rennes, 2005

Le Bart Christian, « Les nouveaux registres de légitimation des élus locaux », *in* Bigégaray Christian, Cadiou Stéphane, Pina Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, PUG, Grenoble, 2009, p. 201- 211

Le Bart Christian, Procureur, Thomas, « Quand les Côtes du Nord sont devenues les Côtes d'Armor. Le département entre identité et attractivité », *Mots. Les langages du politique*, 97 | 2011

Le Bourhis Jean Pierre, « Quadriller le territoire. La cartographie au service de l'action publique contre les risques naturels », *in* Ilh, Olivier et *al*. (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Economica, Paris, 2003, 164-167

Le Bourhis Jean-Pierre, « Du savoir cartographique au pouvoir bureaucratique. Les cartes des zones inondables dans la politique des risques (1970-2000) », *Genèses*, , 2007/3 (n°68), p. 75-96

Le Bourhis Jean-Pierre, Lascoumes Pierre, « En guise de conclusion / Les résistances aux instruments de gouvernement. Essai d'inventaire et de typologie des pratiques », *in* Halpern Charlotte *et al*. (dir.), *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets*, Presses de Sciences Po, Paris, 2014, p. 493-520

Le Galès Patrick, *Le retour des villes européennes*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011

Le Galès Patrick, « Gouvernance », *in* Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2019, p. 297-305

Le Galès Patrick, « Introduction. Le gouvernement de la métropole parisienne. Problème d'État et opposition Paris/banlieue », *in* Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner la métropole parisienne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020, p. 7-39

Le Hevert Maud, « Le logement en Île-de-France : une politique fragmentée », *Métropolitiques*, 1er février 2012

Le Lidec Patrick, « L'État, les associations d'élus et la réforme des structures communales sous la Ve République. Rapports de force et compromis », *in* Le Saout Rémy (dir.), *L'Intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, PUR, Rennes, 1997, p. 65-84

Le Lidec Patrick, « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *Revue française d'administration publique*, 2007/1 (n° 121-122), p. 111-130

Le Lidec Patrick, « La réforme des institutions locales », *in* Borraz Olivier, Guiraudon Virginie (dir.), *Politiques publiques 1, La France dans la gouvernance européenne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008, p. 255-281

Le Lidec Patrick, « Réformer sous contrainte d'injonctions contradictoires : l'exemple du comité Balladur sur la réforme des collectivités locales », *Revue française d'administration publique*, 2009/3 (n° 131), p. 477-496

Le Lidec Patrick, « La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France », *in* Bezes Philippe, Siné Alexandre (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 149-192

Le Lidec Patrick, « La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy. Entre (mise en scène du) volontarisme et incrémentalisme », *in* de Maillard Jacques, Surel Yves (dir.)., *Politiques publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de Sciences Po, Paris, 2012, p. 189-210

Le Lidec Patrick, « L'intercommunalité, une variable d'ajustement dans la réforme des collectivités territoriales » *in* Le Saout, Rémy (dir.), *Réformer l'intercommunalité. Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, PUR, Rennes, 2012, p. 23-49

Le Lidec Patrick, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris. Une analyse de *process-tracing* (2001-2017) », *Gouvernement et action publique*, vol. 7, 2018/4, p. 93-125

Le Lidec Patrick, « L'émergence contrariée d'un gouvernement métropolitain dans le Grand Paris » *in* Le Galès, Patrick (dir.), *Gouverner la métropole parisienne*, Presses de Sciences Po, Paris, 2020, p. 175-201

Le Lidec Patrick, « Entre desserrement et resserrement du verrou de l'État. Les collectivités françaises entre autonomie et régulations étatiques », *Revue française de science politique*, vol. 70, 2020/1, p. 75-100

Le Saout, Rémy, « L'intercommunalité comme enjeu politique. L'examen de la loi ATR au Parlement », *in* Le Saout, Rémy (dir.), *L'intercommunalité. Logiques nationales et enjeux locaux*, PUR, Rennes, 1997, p. 85-106

Le Saout Rémy, *Le pouvoir intercommunal. Sociologie des présidents des établissements intercommunaux*, Presses universitaires d'Orléans, Orléans, 2000

Le Saout Rémy, « L'intercommunalité, un pouvoir inachevé », *Revue française de science politique*, vol. 50, 2000/3, p. 439-461

Le Saout Rémy, « De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2001/5 (n°140), p. 73-79

Le Saout Rémy, « L'intercommunalité, une strate politique pertinente », *in* Bigégaray Christian, Cadiou Stéphane, Pina Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, PUG, Grenoble, 2009, p. 59-68

Le Saout Rémy, Segas Sébastien, « La domination politique par les dispositifs financiers. L'exemple de la dotation de solidarité communautaire (DSC) », *Politix*, 2011/1 (n° 93), p. 141-165

Le Saout Rémy (dir.), *Réformer l'intercommunalité: Enjeux et controverses autour de la réforme des collectivités territoriales*, PUR, Rennes, 2012

Le Saout, Rémy, « Les rapports de pouvoir entre les élus et l'élite administrative locale dans les municipalités urbaines. De l'*a priori* de la subordination à une relation collégiale », *Savoir/Agir*, n°25, 3/2013, p. 39-45

Le Saout Rémy, « Le resserrement du « double jeu » intercommunal des maires », *Revue française d'administration publique*, 2015/2 (n° 154), p. 489-503

Le Saout Rémy, Vignon Sébastien, « Un éclairage en trompe-l'oeil, l'intercommunalité dans les élections municipales de 2014 » *in* Le Saout Rémy, Vignon Sébastien (dir.), *Une invité discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Berger Levrault, Boulogne-Billancourt, 2015

Le Saout Rémy, « La construction politique du cadre budgétaire contraint des collectivités territoriales », *Revue française d'administration publique*, 2017/4 (n° 164), p. 747-764

Leca Jean, « Gouvernance et institutions publiques. L'État entre sociétés nationales et globalisation », *in* Fraisse Robert, de Foucauld Jean-Baptiste (dir.), *La France en prospectives*, Odile Jacob, Paris, 1996 p. 317-350

Leca Jean, « L'état entre politics, policies et polity. ou peut-on sortir du triangle des Bermudes ? », *Gouvernement et action publique*, 2012/1 (n° 1), p. 59-82

Lefebvre Rémi, « Être maire à Roubaix. La prise de rôle d'un héritier », *Politix*, vol. 10, 1997 (n°38), p. 63-87

Lefebvre Rémi, « La composition des listes socialistes aux élections régionales. Velléités rénovatrices et néo-féodalisation du PS », *Savoir/Agir*, 2010/1 (n° 11), p. 55-64

Lefebvre Rémi, « Se conformer à son rôle. Les ressorts de l'intériorisation institutionnelle », *in* Lagroye Jacques, Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 219-247.

Lefebvre Rémi, « Vers un nouveau modèle partisan ? Entre déclassement des partis de gouvernement et avènement des partis-mouvements », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 2018 (n°16), p. 21-30

Lefèvre Christian, « Dynamiques institutionnelles et politiques publiques », *in* Saez Guy, Leresche Jean-Philippe, Bassand Michel (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, L'Harmattan, Paris, 1997

Lefèvre Christian, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes ? Permanence ou recomposition de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique,* vol. 49, 1999/6, p. 833-865

Lefèvre Christian, « La région Île-de-France, une métropole ingouvernable ? », *in* Jouve Bernard, Lefèvre Christian, (dir.), *Métropoles ingouvernables*, Elsevier, Paris, 2002

Lefèvre Christian, « ¿Metrópolis ingobernables? Experiencias europeas », *Política Y Sociedad*, 2010/3 (n°47), p. 131-143

Lefèvre Christian, « Gouverner les métropoles : l'improbable gouvernement métropolitain », *Sociologie et sociétés*, 2013/2 (n°45), p. 223–242

Lefèvre Christian, *Paris, métropole introuvable. Le défi de la* globalisation, PUF, Paris, 2017

Lefeuvre Marie-Pierre, « Quand les managers publics locaux inventent la métropole procédurale », *Espaces et sociétés*, 2012/1 (n° 148-149), p. 177-194

Leibfried Stephen, Pierson Paul (dir.), *Politiques sociales européennes. Entre intégration et fragmentation*, L'Harmattan, Paris, 1998

Lemieux Cyril, « De la théorie de l'habitus à la sociologie des épreuves : relire L'expérience concentrationnaire », *in* Israël Liora, Voldman Danièle (dir.), *Michaël Pollak. De l'identité blessée à une sociologie des possibles*, Éditions Complexe, Paris, 2008, p. 179-205

Lemieux Cyril, « L'hypothèse de la régression vers les habitus et ses implications. Dobry, lecteur de Bourdieu », *in* Aït-Aoudia Myriam, Roger Antoine (dir.), *La logique du désordre. Relire la sociologie de Michel Dobry*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015, p. 71-92.

Lemieux Cyril, *La sociologie pragmatique*, La Découverte, Paris, 2018

Lemoine Benjamin, « Entre fatalisme et héroïsme. La décision politique face au « problème » de la dette publique (2003-2007) », *Politix*, 2008/2 (n° 82), p. 119-145

Leprince Matthieu, « Superposition des niveaux de collectivités locales et comportements de dépenses publiques. Le cas de la coopération intercommunale en France », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 23, 2003, p. 655-662

Lescloupé Clément, « Chronique d'une disparition syndicale. L'association des collectivités territoriales de l'Est parisien (2000-2016) », *Revue française d'administration publique*, 2019/4 (n° 172), p. 1043-1057

Lety Philippe, « Réforme territoriale en France : les communes et les syndicats intercommunaux », *Allemagne d'aujourd'hui*, 2015/2 (n° 212), p. 91-97

Lindblom Charles E., « The Science of 'Muddling throug' », *Public Administration Review*, vol. 19, 1959/2, p. 79-88

Linhardt Dominique, Muniesa Fabian, « Du ministère à l'agence. Étude d'un processus d'altération politique », *Politix*, 2011/3 (n° 95), p. 73-102

Lorrain Dominique, « Gouverner 'dur-mou' : neuf très grandes métropoles », *Revue française d'administration publique*, 2003/3 (n°107), p. 447-454

Lozac'h Valérie, « Les groupes d'intérêt et la consultation sur le Livre blanc : objectivation et institutionnalisation de la 'société civile'? », *in* Georgakakis Didier, de Lassalle Marine (dir.),

La « nouvelle gouvernance européenne ». Genèses et usages politiques d'un livre blanc, Presses Universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2007, p. 255-286

Madoré François, « La politique de l'habitat de la communauté de communes du pays Yonnais (Vendée) : enjeux politiques et institutionnels », *in* Le Saout Rémy, Madoré François (dir.), *Les effets de l'intercommunalité*, PUR, Rennes, 2004, p. 159-178

Magnier Jacqueline, Marchal Clémentine, « Homogénéité et diversité des élèves administrateurs territoriaux », *Revue française d'administration publique*, 2015/1 (n° 153), p. 125-139

de Maillard Jacques, Surel Yves (dir.), *Politiques publiques 3. Les politiques publiques sous Sarkozy*, Presses de Sciences Po, Paris, 2012

Mansat Pierre, Ronai Simon, « La Métropole du Grand Paris, grande oubliée des municipales 2020 », *Métropolitiques*, le 24 février 2020

Marc James G., Olsen Johan P., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, The Free Press, New York, 1989

Martin Philippe, Trannoy Alain, « Les impôts sur (ou contre) la production », *Notes du conseil d'analyse économique*, 2019/5 (n° 53), p. 1-12

Massardier Gilles, *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, L'Harmattan, Paris, 1996

Massardier Gilles, « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux », *in* Gaxie Daniel (dir.), *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, L'Harmattan, Paris, 1998, p. 139-164

May Peter, « Policy Learning and Failure », *Journal of Public Policy*, vol. 12, 1992/4, p. 331-354

Melot Romain. « Réglementer la ville périurbaine : choix politiques locaux et registres de justification », *Revue française de sociologie*, vol. 57, 2016/4, p. 711-734.

Meimon Julien, « Sur le fil, la naissance d'une institution », *in* Lagroye Jacques, Offerlé Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, Paris, 2010, p. 105-129

Michel Hélène, « Histoires croisées et usages concurrents d'un dispositif public : la commission nationale des rapports locatifs 1982-1986 », *in* Laborier Pascale, Trom Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, PUF, Paris, 2003, p. 183-206

Milet Marc, « Parler d'une seule voix. La naissance de l'UPA et la (re) structuration du syndicalisme artisanal au tournant des années 1970 », *Revue française de science politique*, vol. 58, 2008/3, p. 483-509

Milet Marc, « Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France », *Revue française d'administration publique*, 2010/3 (n° 135), p. 601-618

Muller Pierre, «Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques», *Revue française de science politique*, vol. 42, 1992/2, p. 275-297

Naudier Delphine, « La restitution aux enquêté-e-s : entre déontologie et bricolages professionnels », *in* Laurens Sylvain, Neyrat Frédéric (dir.), *Enquêter : de quel droit ? Menaces sur l'enquête en sciences sociales*, Éditions du Croquant, Bellecombe-en-Bauges, 2010, p. 79-104

Navarre Françoise, « Les métropoles, aux prises avec leurs réalités fiscales ? », *Géographie, économie, société*, vol. 19, 2017/4, p. 513-535

Nay Olivier, « Les enjeux symboliques du développement local : l'exemple de la politique de communication de Montpellier », *Politiques et management public*, vol. 12, 1994 (n°4), p. 51-69

Nay Olivier, Smith Andy, « Les intermédiaires en politique. Médiation et jeux d'institutions », *in* Nay Olivier, Smith Andy (dir.), *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, Economica, Paris, 2002, p. 1-22

Nay Olivier, « La négociation en régime d'incertitude. Une comparaison des partenariats publics régionaux dans la mise en œuvre de la politique Européenne (ii) », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 10, 2003/1, p. 409-425

Négrier Emmanuel, « Métropolisation et réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, 2012/1 (n° 141), p. 73-86

Négrier Emmanuel, Tomàs Mariona, « La solidarité métropolitaine à l'épreuve des politiques : une double comparaison franco-espagnole » *Sociologie et sociétés*, vol. 45, 2013/2, p. 269–292.

Négrier Emmanuel, Simoulin Vincent, « Fusionner les régions, inventer l'Occitanie », *in* Négrier Emmanuel, Simoulin Vincent (dir.), *La fusion les régions. Le laboratoire d'Occitanie*, PUG, Grenoble, 2021, p. 9-30.

de Neuilly Yves Buchet, « L'argent de proches. Dépendances économiques et financières de la diplomatie politique », *in* Bezes Philippe, Siné Alexandre (dir.), *Gouverner (par) les finances publiques*, Presses de Sciences Po, Paris, 2011, p. 193-224

Neveu Érik, *Sociologie des mouvements sociaux*, La Découverte, Paris, 2019

Newman Peter, Thornley Andy, « Londres. Le maire et le partenariat dans une ville globale », *in* Jouve Bernard, Booth Philip (dir.), *Démocraties métropolitaines*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy, 2004, p. 93-110

North Douglass C., « Institutions », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, 1991, p. 97-112

Odrillard Clément, « Les appels à projets innovants : un renouveau de l'articulation public–privé dans l'aménagement urbain ? », *Métropolitiques*, 21 juin 2018

Olive Maurice, « Métropoles en tension. La construction heurtée des espaces politiques métropolitains », *Espaces et sociétés*, 2015/1 (n° 160-161), p. 135-151

Olive Maurice, « Prendre le parti de sa commune. L'opposition à la métropole comme ressource politique et registre de mobilisation électorale », *in* Le Saout Rémy, Vignon Sébastien, (dir.), *Une invité discrète. L'intercommunalité dans les élections municipales de 2014*, Berger Levrault, Boulogne-Billancourt, 2015, p. 175-194

Ost David « Politics as the Mobilization of Anger : Emotions in Movements and in Power », *European Journal of Social Theory*, vol. 7, 2004/2, p. 229-244

Pagès Dominique, « La métropole parisienne et ses récits : du projet de territoire à une possible identité narrative dialoguée ? », *Quaderni*, 73 | 2010, 9-24

Palier Bruno, Bonoli Giuliano « Phénomènes de *path dependence* et réforme des systèmes de protection sociale », *Revue française de science politique*, vol. 49, 1999, p. 399-420

Palier Bruno, « De la crise aux réformes de l'État-providence. Le cas français en perspective comparée », *Revue française de sociologie*, vol. 43, 2002/2, p. 243-275.

Palier Bruno, « De l'ambiguïté en politique », *in* Giraud Olivier *et al*. (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, La Découverte, Paris, 2008, p. 93-107

Papadopoulos Yannis, « Gouvernance et transformations de l'action publique : quelques notes sur l'apport d'une perspective de sociologie historique », *in* Laborier Pascale, Trom Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, PUF, Paris, 2003, p. 119-136

Parnet Christophe, « Le temps comme instrument de dépolitisation ? Réforme territoriale et « urgence métropolitaine », le cas de Lyon » *in* Marrel Guillaume, Payre Renaud (dir.), *Temporalité(s) politique(s). Le temps dans l'action politique collective*, De Boeck Supérieur, Louvain-la-Neuve, 2018, p. 135-148

Parnet Christophe, « La métropole, une affaire d'élus. La mise à distance des citoyens dans la réforme territoriale (2012-2016) », *Participations*, 2020/1-2 (n° 26-27), p. 105-134

Parnet Christophe, « Entrepreneurs de métropole. La mobilisation des représentants patronaux pour la métropole marseillaise (2004-2017) », *Gouvernement et action publique*, vol. 9, 2020/1, p. 87-114

Pasquier Romain, *Le pouvoir régional. Mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, Paris, 2012

Pasquier Romain, « Crise économique et différenciation territoriale. Les régions et les métropoles dans la décentralisation française », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 23, 2016/3, p. 327-353

Passeron Jean-Claude, *Le Raisonnement sociologique. L'Espace non-popperien du raisonnement naturel*, Nathan, Paris, 1991

Payre Renaud, *Une science communale? Réseaux réformateurs et municipalité providence*, CNRS Editions, Paris, 2007

Penissat Étienne, « Publier des « chiffres officiels » ou les contraintes bureaucratiques et politiques qui façonnent l'expertise d'État. Le cas des statistiques du ministère du Travail », *Gouvernement et action publique*, vol. 1, 2012/4, p. 45-66

Persyn Nicolas, « La construction par consensus d'une politique foncière en faveur de l'habitat en Pays Voironnais », *Espaces et sociétés*, 2015/1 (n° 160-161), p. 99-114

Pierson Paul, « Increasing returns, path dependence, and the study of politics », *American Political Science Review*, vol. 94, 2000/2, p. 251-267

Pierson Paul, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton, 2011

Pin Clément, « La gouvernance territoriale de l'innovation. Politique de cluster et *policy feedbacks* dans le contexte parisien (2005-2015) », *Gouvernement et action publique*, vol. 9, 2020/1, p. 57-85

Pinçon Michel, Pinçon-Charlot Monique, *Sociologie de la bourgeoisie*, La Découverte, Paris, 2016

Pinson Gilles, « Des villes et des projets. Changement dans l'action publique et institutionnalisation de nouveaux territoires politiques », *in* Fontaine Joseph, Hassenteufel Patrick (dir.), *To Change or not to Change ? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, PUR, Rennes, 2002, p. 233-254

Pinson Gilles, « Le projet urbain comme instrument d'action publique » *in* Lascoumes Pierre, Le Galès Patrick (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2005, p. 199-233

Pinson Gilles, « Projets de ville et gouvernance urbaine. Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes », *Revue française de science politique*, vol. 56, 2006/4, p. 619-651

Pinson Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Presses de Sciences Po, Paris, 2009

Pinson Gilles, Galimberti Déborah, « Métropoles franches et régions agencifiées », *Pouvoirs Locaux*, 2013/1 (n°96), p. 48-55

Pinson Gilles, « Le maire et ses partenaires : du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux », *Pouvoirs*, 2014/1 (n° 148), p. 95-111

Pinson Gilles, Reigner Hélène, « Introduction. Politiques urbaines et (in)justice spatiale », *Sociétés contemporaines*, 2017/3 (n° 107), p. 5-21.

Pinson Gilles, « Politiser et dépolitiser la métropole : dimensions et modes de politisation de l'intercommunalité bordelaise », *Métropoles* [En ligne], 25 | 2019

Pinson Gilles, *La ville néolibérale*, PUF, Paris, 2020

Pinson Gilles, « La gouvernance métropolitaine contre la métropolisation néolibérale », *AOC*, 20 janvier 2021

Pisani, Edgar, « Administration de gestion, administration de mission », *Revue française de science politique*, vol. 6, 1956/2, p. 315-330

Pissaloux Jean-Luc, Supplisson Didier, « La loi NOTRe ou une occasion manquée de faire de la région la « collectivité de la mobilité » », *Revue française d'administration publique*, 2015/4 (n° 156), p. 1085-1092

Pontier Julien, « Politique communautaire en petite couronne : L'agglomération 'Plaine Commune' », *in* Baraize François, Négrier Emmanuel (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Paris, 2002, p. 157-191

Poupeau François-Mathieu, « L'émergence d'un État régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Écologie et du Développement durable dans une région française », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, 2013/2, p. 249-277

Poupeau François-Mathieu, *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, PUG, Grenoble, 2017

Procureur Thomas, « Le département, institution caméléon ? Les formes paradoxales d'une légitimation », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 35, 2015, p. 565-574

Procureur Thomas, Grégory Marie-Ange, « La construction des exécutifs départementaux : retour sur le « troisième tour » des élections départementales », *Revue française d'administration publique*, 2015/2 (n° 154), p. 407-421

Raimbault Nicolas, Reigner Hélène, « La gouvernance métropolitaine à l'épreuve de ses marges : coalitions périphériques, discontinuités de gouvernance et néolibéralisation des politiques urbaines », *Métropoles* [En ligne], Hors-série 2018

Rangeon François, « La loi Chevènement du 12 juillet 1999 sur l'intercommunalité : une réforme consensuelle ? », *Annuaire des collectivités locales*, vol. 20, 2000, p. 9-23

Reigner Hélène, « Fabien Desage, David Guéranger, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales* », *Métropoles*, 9 | 2011

Richer Cyprien, Hasiak Sophie, Jouve Nicolas,, « Les syndicats mixtes de transport de la loi SRU : un outil pour la gouvernance interterritoriale des mobilités ? », *Flux*, vol. 83, 2011/1, p. 51-67

Robert Cécile, Barthe Yannick (coord.), « Militantismes institutionnels », *Politix*, 2005/2 (n° 70)

Robert Cécile, « La Commission européenne dans son rapport au politique : Pourquoi et comment faire de la politique sans en avoir l'air ? », *Pôle Sud*, n°15, 2001, p. 61-75

Robinson Jennifer, « The travels of urban neoliberalism : taking stock of the internationalization of urban theory », *Urban Geography,* vol. 32, 2011, p. 1087−1109

Ronai Simon, « Paris et la Banlieue : je t'aime, moi non plus », *Hérodote*, 2004/2 (n°113), p. 28-47

Ronai Simon, « Grand Paris : état des lieux de la construction métropolitaine après six mois de guerre de positions », *Métropolitiques*, 1er juin 2015

Rozenberg Olivier, Kerrouche Éric, « Retour au parlement », *Revue française de science politique*, vol. 59, 2009/3, p. 397-400

Sadran Pierre, « Conclusion », *in* Bigégaray Christian, Cadiou Stéphane, Pina Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, PUG, Grenoble, 2009, p. 227-231

Sam-Giao Muriel, « L'accès des femmes aux emplois de direction générale dans les grandes collectivités locales : état des lieux et points de résistance », *Revue française d'administration publique*, 2015/1 (n°153), p. 69-73

Sauvez Marc, « Évolution de la planification spatiale en Ile-de-France » *Villes en parallèle*, 2000 (n°30-31), p. 216-227

Sawicki Frédéric, « Le leadership politique : Un concept à remettre sur le métier? », *in* Smith Andy, Sorberts Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, PUR, 2002, Rennes, p. 71-88

Serre Marina, Pierru Frédéric, « Les organisations internationales et la production d'un sens commun réformateur de la politique de protection maladie », *Lien social et Politiques*, 2001 (n°45), p. 105-128

Shepsle Kenneth A., « Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach », *Journal of Theoretical Politics*, 1989/2, p. 131-147

Siblot Yasmine, « « Adapter » les services publics aux habitants des « quartiers difficiles ». Diagnostics misérabilistes et réformes libérales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2005/4 (nº 159), p. 70-87

Siné Alexandre, *L'ordre budgétaire. L'économie politique des dépenses de l'État*, Economica, Paris, 2006

Smith Andy, Sorberts Claude (dir.), *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, PUR, Rennes, 2002

Smyrl Marc, « *Politics* et *Policy* dans les approches américaines des politiques publiques : effets institutionnels et dynamiques du changement », *Revue française de science politique*, vol. 52, 2002/1, p. 37-52

Spire Alexis, « L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007/4 (n° 169), p. 4-21

Spire Alexis, « Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration », *in* Arborio Anne-Marie (dir.), *Observer le travail. Histoire, ethnographie, approches combinées*, La Découverte, Paris, 2008, p. 61-76

Subra Philippe, « Le Grand Paris, stratégies urbaines et rivalités géopolitiques », *Hérodote*, 2009/4 (n° 135), p. 49-79

Subra Philippe, « Le Grand Paris : du conflit au compromis », *in* Giblin Béatrice (dir.)., *Les conflits dans le monde. Approche Géopolitique*, Armand Colin, Paris, 2011, p. 27-36

Subra Philippe, Serisier Wilfried, « Nouvelle donne géopolitique en Seine-Saint-Denis », *Hérodote*, 2016/3 (n° 162), p. 11-28

Subra Philippe, « Le Grand Paris : conflits autour de l'aménagement et de la gouvernance de l'agglomération », *in* Giblin Béatrice (dir.), *Les conflits dans le monde. Approche géopolitique*, Armand Colin, Paris 2016, p. 29-39

Subra Philippe, *Géopolitique locale. Territoires, acteurs, conflits*, Armand Colin, Paris, 2016

Taiclet Anne-France, « Du temps concédé. L'allongement temporel comme produit des luttes politiques autour des restructurations du secteur public : le cas de l'extinction des charbonnages en France », *Gouvernement et action publique*, vol. 10, 2021/2, p. 89-111

Teisman Geert, « Models for Research into Decision-Making Processes: on Phases, Streams and Decision-Making Rounds », *Public Administration*, vol. 78, 2000/4, p. 937-956

Tellier Thibault, « La constitution d'un nouveau modèle d'action publique territoriale : la loi Marcellin de 1971 et la fusion de communes », *Revue française d'administration publique*, 2017/2 (n°162), p. 253-266

Thœnig Jean-Claude, « De l'incertitude en gestion territoriale » *Politiques et management public*, vol. 13, 1995/3, p. 1-27

Thœnig Jean-Claude, « L'innovation institutionnelle », *in* Lacasse François, Thœnig Jean-Claude (dir.), *L'action publique*, L'Harmattan, Paris, 1996, p. 219-244

Thœnig Jean-Claude, Burlen Katherine, « Les secrétaires généraux des villes » *Politiques et management public*, vol. 16, 1998/1, p. 141-172

Tilly Charles, Tarrow Sidney, « L'interaction conflictuelle », *Politique(s) du conflit. De la grève à la révolution*, Presses de Sciences Po, Paris, 2015, p. 129-158

Topalov Christian (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France (1880-1914)*, Editions de l'EHESS, Paris, 1999.

Troupel Aurélia, La valeur des mandats aujourd'hui : cumul et évolution », *in* Bigégaray Christian, Cadiou Stéphane, Pina Christine (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, PUG, Grenoble, 2009, p. 187-200

Van Cornewal Pierre, « Les Assises régionales des libertés locales (octobre 2002-février 2003): beaucoup de bruit pour rien », *Hérodote*, 2003/3 (n°110), p. 89-101

Van Hamme, Gilles, Van Criekingen Mathieu, « Compétitivité économique et question sociale : les illusions des politiques de développement à Bruxelles », *Métropoles* [En ligne], 11 | 2012

Veltz Pierre, *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*, PUF, Paris, 1996

Weber Max, *Economie et société. Tome 1*, Plon, Paris, 1995 (1ère ed. 1921).

Weber Max, *Le savant et le politique*, La Découverte, Paris, 2003 (1ère ed. 1959)

Worms Jean-Pierre, « Le préfet et ses notables », *Sociologie du travail*, vol. 8, 1966/3, p. 249-275

Yvin Philippe, « Mobilités du futur : le Grand Paris Express ouvre la voie », *Annales des Mines - Réalités industrielles*, 2018/2, p. 65-67

Zittoun Philippe, « Entre définition et propagation des énoncés de solution. L'influence du discours en « action » dans le changement d'une politique publique », *Revue française de science politique*, vol. 63, 2013/3-4, p. 625-646

Mémoires & Thèses

Barrault-Stella Lorenzo, *Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire*, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque de thèses – science politique », Paris, 2013

Chauvel Jeanne, *La question du Grand Paris (2001-2012)*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université Paris II Assas le 10 décembre 2015

Desage Fabien, *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale : séquences et dynamiques d'institutionnalisation de la Communauté urbaine de Lille (1964-2003)*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université Lille 2 en 2005

Epstein Renaud, *Gouverner à distance : la rénovation urbaine, démolition-reconstruction de l'appareil d'Etat*, Thèse de doctorat en sociologie soutenue à l'Ecole normal supérieure en 2008

Frétigny Raphaël, *Financier la cité. La Caisse des dépôts et les politiques de développement urbain en France*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université de Lyon le 7 décembre 2015

Grégory Marie-Ange, *La cause départementaliste. Genèses et réinventions d'une controverse politique française*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'IEP d'Aix-en-Provence en 2014

Guéranger David, *La coopération entre communes dans le bassin chambérien (1957-2001) : éléments pour une analyse néo-institutionnaliste des dynamiques intercommunales*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université de Grenoble 2 en 2003

Le Lidec Patrick, *Les maires dans la République. L'association des maires de France, élément constitutif des régimes politiques français depuis 1907*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université Paris I en novembre 2001

Le Saout Rémy, *Intercommunalité, démocratie et pouvoir politique. Pour une analyse sociologique des enjeux contenus dans les dynamiques intercommunales*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université de Nantes en 1996

Lemoine Benjamin, *Les valeurs de la dette : l'État à l'épreuve de la dette*, Thèse de doctorat en socio-économie de l'innovation soutenue à l'École des Mines de Paris en 2011

Lépinay Thomas, *Le pouvoir des rapports : la Cour des comptes, du jugement des comptes à l'évaluation des politiques publiques (années 1950 – années 2010) : contribution à une histoire des grands corps de l'État*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne le 21 septembre 2010

Lescloupé Clément, *La Fabrique de l'entre soi. Enquête sur l'homogénéité sociale de l'ouest périurbain bordelais*, mémoire de Master 1 en sociologie soutenue à l'Université de Bordeaux en juin 2014

Lescloupé Clément, *Lutter pour se préserver les stratégies d'une intercommunalité face aux dispositifs contraignant à construire du logement social de 2000 à aujourd'hui*, Mémoire de master 2 soutenu à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne en juin 2015

Nay Olivier, *La région site institutionnel : les logiques de représentation en Aquitaine*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université Bordeaux 4 en 1997

Pennec Tangui, *Géopolitique d'une « banlieue bleue » : les Hauts-de-Seine dans le Grand Paris : un essai d'analyse géopolitique locale*, Thèse de doctorat en géopolitique soutenue à l'Université Paris 8 le 17 novembre 2017

Procureur Thomas, *Le département, institution caméléon ? Les formes paradoxales d'une légitimation*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université Rennes 1 le 18 décembre 2013

Roubieu Olivier, *Des cadres gouvernants : les hauts fonctionnaires des collectivités locales*, Thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne en 1999

Sources

Archives

Archives de l'Association des collectivités de l'Est parisien

- Actes administrations ; communications ; échanges de courriels de l'administration

Archives du conseil général des Hauts-de-Seine

- 2877W13 - [Direction générale des services] Relations avec la SGP et Paris Métropole
- 2877W14 - [Direction générale des services] Paris Métropole - rendez-vous avec la Directrice, comités syndicaux, état d'avancement de l'élaboration des contrats de développement territorial (CDT), compte-rendu de la commission logement, livre vert, dossier "Construire le Grand Paris", CDT des 2 Rives de Seine, rencontre territoriale sur le Grand Paris dans les Hauts-de-Seine, avenir du site de la Défense, "les Hauts-de-Seine dans la Région capitale".
- 2877W33 - [Direction générale des services] Rencontres des 6 décembre, 19 novembre et 13 septembre 2012 : dossiers de réunion, correspondance, rapports, tableaux de synthèse, résultats d'enquêtes, ordres du jour.
- 2877W34 - [Direction générale des services] Rencontres des 6 et 13 février, 14 mai et 15 juillet 2013 : dossiers de réunion, correspondance, rapports, tableaux de synthèse, résultats d'enquêtes, ordres du jour.
- 2877W35 - [Direction générale des services] Rencontres avec les DGS de Région et Départements, Paris Métropole, SDRIF, developpement durable, logements, agence urbanisme, voirie et transports.
- 2877W35 - [Direction générale des services] Rencontres avec les DGS de Région et Départements, Paris Métropole, SDRIF, developpement durable, logements, agence urbanisme, voirie et transports.
- 2877W36 - [Direction générale des services] Commissions de travail avec les élus 2012/2013, enjeux métropolitains, Rencontre du DGS avec des élus des Hauts-de-Seine (juillet 2012) : dossiers de travail.
- 2877W40 - [Direction générale des services] Etablissement public foncier, Grand Paris / Paris Métropole.
- 2877W41 - [Direction générale des services] Paris Métropole.
- 2877W48 - [Direction générale des services] avant-projet de loi sur la décentralisation et de réforme de l'action publique et amendements, Grand Paris.
- 2877W50 - [Direction générale des services] Information sur le SDRIF et loi MAPTAM

Archives du conseil général du Val-de-Marne

- 3981W20 - [Délégation générale à l'Inspection des services, à la Réforme des Politiques publiques et à la Santé] Mission d'information et d'évaluation sur l'avenir du département et l'organisation institutionnelle : auditions, comptes rendus, annexes documentaires, rapport au conseil général, rapport de la direction générale, séances et comptes rendus des travaux du groupe opérationnel pour la mission, notes à Josiane Martin (DGS).
- 3981W 22 - [Délégation générale à l'Inspection des services, à la Réforme des Politiques publiques et à la Santé] Révision générale des politiques publiques (RGPP) : analyses, synthèses de la loi. Loi de Modernisation de l'Action Publique (MAP) de 2012. Évolution des services publics locaux 2013.

- 3981W23 - [Délégation générale à l'Inspection des services, à la Réforme des Politiques publiques et à la Santé] Grand Paris : séminaire directions générales des services (31 mai 2012), notes sur le Grand Paris, synthèse du document le Livre (ou) Vert et document original, rapport d'une mission sur les réformes vu par une commune, conférence de direction des 5 mars et 3 septembre 2014 avec présentation de la réforme.
- 4295W24 - [Josiane Martin, DGS de 2013 à 2019] Séminaires des directeurs du 6 avril 2010 sur l'évaluation des processus décisionnels : programme, questionnaires et restitution des questionnaires (2010). Séminaire des élus : dossiers d'organisation, intervention de Christian Favier (2009, 2011). Lois NOTre et MAPTAM, examen par la DGS : notes, rapports, étude du cabinet Seban et associés, documentation (2010, 2015).

Archives de la mission de préfiguration de la Métropole du Grand Paris [2014-2015]
- Comptes-rendus des conseils des élus et des groupes thématiques rédigés par l'administration de la mission de préfiguration ; courriers avec les interlocuteurs étatiques ; diaporamas ; rapports de la mission.

Archives du syndicat Paris Métropole [2008-2014]
- Actes administratifs ; comptes-rendus des comités syndicaux et des groupes thématiques rédigés par l'administration du syndicat ; comptes-rendus des réunions avec les interlocuteurs étatiques rédigés par la directrice générale du syndicat ; documents de travail ; notes de l'administration ; plannings/emplois du temps

Presse
- Épluchage de la base de données *Europress* de 2000 à 2021
- *Journal du Grand Paris* et divers médias spécialisés

Recueils des actes administratifs / Documentation publique
- Est Ensemble ; Grand Orly Seine Bièvre ; Grand Paris Grand Est ; Grand Paris Seine Ouest ; Grand Paris Sud Est Avenir ; Mairie de Paris ; Métropole du Grand Paris ; Paris Est Marne & Bois ; Paris Ouest La Défense ; Plaine Commune Vallée Sud Grand Paris

Articles & ouvrages d'acteurs politiques

Beaudoin Patrick, Pemezec Philippe, *Le livre noir de l'intercommunalité. Les incohérences de la loi Chevènement*, 2005

Delanoë Bertrand, *Pour l'honneur de Paris*, Calmann-Lévy, Paris, 1999

Hidalgo Anne, Mansat Pierre « Paris, une métropole au défi de l'intelligence collective », *Métropolitiques*, 10 décembre 2012

Mansat Pierre, « Agir en termes métropolitains », *Esprit*, 2008/10 (Octobre), p. 186-194

Mansat Pierre « Entretien avec Pierre Mansat », *Quaderni*, 73 | Automne 2010

Mansat Pierre, « Paris Métropole : l'exigence d'avancer », *Métropolitiques*, le 10 décembre 2010

Débats parlementaires

Débats parlementaires lois MAPTAM ; NOTRe ; Projets de loi de Finances 2018 & 2019 & 2020

Entretiens

1. Service urbanisme Nogent-sur-Marne, 19 mai 2015
2. Direction des services Perreux-sur-Marne, 23 mai 2015
3. 1ère adjoint au Maire du Perreux-sur-Marne, 23 mai 2015
4. Chargée de mission direction générale Paris Est Marne & Bois, 1er février 2018
5. Cheffe de service urbanisme Paris Est Marne & Bois, 13 février 2018
6. Chargé de mission direction générale Plaine Commune, 1er mars 2018
7. Chargée de mission « Grand Paris » DRIHL, 10 avril 2018
8. Chef de service DRIHL, 25 avril 2018
9. Chargé de mission direction générale Grand Paris Sud Est Avenir, 26 avril 2018
10. Chargée de mission direction générale Grand Orly, 27 avril 2018
11. Direction générale Rosny-sous-Bois, 2 mai 2018
12. Chargée de mission ACTEP, 4 mai 2018
13. Chargé de mission direction générale Est Ensemble, 7 mai 2018
14. Cheffe de service DRHIL92, 23 mai 2018
15. Conseillère technique mission de préfiguration/Directrice Métropole Grand Paris, 29 mai 2018
16. Chargée de mission ACTEP, 7 juin 2018
17. Ancien chef de service Mairie de Montreuil, 22 juin 2018
18. Cheffe de service DRIHL, 11 juillet 2018
19. Chargé d'études DRIHL, 12 juillet 2018
20. Cheffe de service DRIHL93 / Direction Grand Paris Aménagement 13 juillet 2018
21. Chargée de mission SCoT Métropole du Grand Paris, 27 juillet 2018
22. Direction de projet Métropole du Grand Paris, 31 juillet 2018
23. Responsable de service DRIHL93, 23 août 2018
24. Direction générale de Courbevoie, 24 août 2018
25. Directeur général Paris Ouest La Défense, 24 août 2018
26. Direction de la DRIEA, 29 août 2018
27. Ancienne directrice générale de l'ACTEP, 31 août 2018
28. Directrice de l'aménagement de la Région, 5 septembre 2018
29. Chargé de mission aménagement de la Région, 5 septembre 2018
30. Chargé de mission Paris Métropole, 17 septembre 2018
31. Chargée du suivi des appels à projets DRIEA, 15 janvier 2019
32. Cheffe de bureau DRIEA, 15 janvier 2019
33. Chargé de mission DRIEA, 15 janvier 2019
34. Directeur général de Grand Orly Seine Bièvre (anciennement Seine-Amont), 27 février 2019
35. Directeur pôle « étude et stratégie territoriale » Plaine Commune, 4 mars 2019
36. Directrice de pôle IAU - IDF, 14 mars 2019
37. Chargée de mission Métropole du Grand Paris, 22 mars 2019
38. Directrice de l'habitat Est Ensemble, 22 mars 2019
39. Chef de service pôle habitat Plaine Commune, 1er avril 2019
40. Délégué général de l'AdCF, 2 avril 2019
41. Chef de service habitat Grand Paris Sud Est Avenir, 4 avril 2019
42. Chargé de mission Paris Ouest La Défense, 5 avril 2019

43. Cheffe de service habitat Grand Paris Seine Ouest, 17 avril 2019
44. Chargée de mission PLU Grand Paris Grand Est, 17 avril 2019
45. Directeur général adjoint Paris Terres d'Envol, 24 mai 2019
46. Pierre Mansat, 28 mai 2019
47. Chef de projet Forum Métropolitain, 11 juillet 2019
48. Chargée de mission Forum Métropolitain, 11 juillet 2019
49. Conseiller du Premier ministre Manuel Valls, 15 juillet 2019
50. Chargée d'études « Métropoles » Commissariat général à l'égalité des territoires, 15 juillet 2019
51. Chargée de mission paris Métropole (ancienne cabinet de Pierre Mansat), 16 juillet 2019
52. Chargée de mission Paris Métropole/Mission de préfiguration, 30 juillet 2019
53. Chargée de mission ACTEP, 31 juillet 2019
54. Chargée de mission développement territorial Val-de-Marne, 20 août 2019
55. Cadre de la direction « Stratégie et développement » de l'IAU-IDF, 28 août 2019
56. Chargée de mission 'relations institutionnelles' Mairie de Sceaux, 28 août 2019
57. Ancienne directrice générale de Paris Métropole, 16 septembre 2019
58. Direction de l'aménagement Val-de-Marne, 30 septembre 2019
59. Chargée de mission Grand Orly Seine Bièvre, 5 octobre 2019
60. Directrice du MEDEF Paris, 7 octobre 2019
61. Collaborateur Olivier Dussopt (rapporteur MAPTAM/NOTRe), 7 octobre 2019
62. Direction générale Aulnay-sous-Bois, 8 octobre 2019
63. Cheffe de projet Hauts-de-Seine, 21 octobre 2019
64. Chargée de mission Mission de préfiguration, 24 octobre 2019
65. Directeur général Grand Paris Grand Est (Anciennement Est Ensemble/Clichy-Montfermeil), 25 octobre 2019
66. Directeur général de Vallée Sud Grand Paris (anciennement Hauts-de-Bièvre/Mission préfiguration), 25 octobre 2019
67. Directrice générale adjointe Est Ensemble, 30 octobre 2019
68. Cabinet de Christian Favier, 26 novembre 2019
69. Chargée de mission 'Paris Métropole' pour la Région, 2 décembre 2019
70. Conseiller technique de Jean-Marc Ayrault à Matignon (anciennement Mission région-capitale), 3 décembre 2019
71. Cabinet de Bertrand Delanoë, 23 janvier 2020
72. Chargée de mission développement territoriale Seine-Saint-Denis, 3 février 2020
73. Mission Région-capitale, 7 février 2020
74. Préfet de la Région Île-de-France (2008-2012), 26 février 2020
75. Directrice générale Plaine Commune, 10 mars 2020
76. Conseiller Grand Paris de Marylise Lebranchu, le 28 avril 2020 [Skype]
77. Ex-Directrice des finances Métropole du Grand Paris, 13 mai 2020 [Skype]
78. Ex-Directrice générale adjointe Métropole du Grand Paris (anciennement cabinet Christian Blanc), 10 juillet 2020
79. Cabinet Patrick Ollier, 21 juillet 2020
80. Chargé de mission direction générale Métropole du Grand Paris, 21 juillet 2020
81. Collaborateur groupe politique Métropole du Grand Paris, 9 novembre 2020
82. Chargé de mission direction générale Grand Paris Grand Est, 24 novembre 2020
83. Chargée de mission Société du Grand Paris, 19 janvier 2021
84. Directrice des relations territoriales (92) Société du Grand Paris, 19 janvier 2021

Expertise

AdCF, *L'action économique des agglomérations françaises. État des lieux en 2005*, novembre 2005

AdCF, *Livre blanc de l'Assemblée des communautés de France. Pour un « agenda 2015 » de l'intercommunalité*, octobre 2007

Atelier parisien d'urbanisme, « Contribution à la documentation sur les regroupements de communes dans l'agglomération parisienne », Avril 2014

Atelier parisien d'urbanisme, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, « Les coopérations souples de projets: un outil du Grand Paris de demain ? », juin 2015

Atelier parisien d'urbanisme, Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, « Regroupements intercommunaux de l'agglomération parisienne au 1er janvier 2016. Premiers éléments cartographiques », 9 novembre 2015

Atelier parisien de l'urbanisme, « le récolement général des PLU des 131 communes de la Métropole », avril 2018

Béhar Daniel *et al.*, *Inégalités et intercommunalité en Île-de-France. Pour une territorialisation stratégique de l'action publique*, Octobre 2001.

Institut national des études territoriales, Assemblée des communautés de France, *Les relations communes - communautés dans la gouvernance des agglomérations*, décembre 2005

Fondation Abbé Pierre, « Loi SRU sur le logement social. Le palmarès 2008 des communes », 13 février 2008

Programme interministériel d'Histoire et d'Évaluation des villes nouvelles françaises, Actes du colloque «Vers l'intercommunalité de projet. De l'expérience des villes nouvelles aux communautés d'agglomération », 5 juillet 2005

Verpeaux Michel, Rimbault Christine, Waserman Franck, « Les collectivités territoriales et la décentralisation, *La Documentation française*, Paris, 11ème édition, 2018

Wolf Martin, « Budget 2017 de la Métropole du Grand Paris : redistribution et investissement, jusqu'à quand? », *Chronique du Grand Paris n°3*, 26 juillet 2017

Observations

- Assises du « Territoire » Paris Est Marne & Bois, Mairie de Saint-Maur-des-Fossés, 28 juin 2019
- Colloque du Forum métropolitain du Grand Paris, Casino de Paris, 3 septembre 2019
- Plusieurs conseils métropolitains et conseils de territoire de Paris Est Marne & Bois ; et précédemment de la communauté d'agglomération de la Vallée de la Marne
- Journées du « Grand Paris », organisées par l'Ecole d'urbanisme de Paris avec l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France, Champs-sur-Marne, 16 janvier 2019
- Réunions publiques du SCoT métropolitain des 15 mai 2019 (Prévention des risques) ; 28 mai 2019 (Logement) ; 17 juin 2019 (Équilibres métropolitains)

Rapports

Benchendikh François, Desage Fabien, Gralepois Mathilde, Guéranger David, Lajarge Romain, *Solidarité intercommunale. Partager richesse et pauvreté ?*, Rapport de recherche PUCA / DGALN - Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, 2011.

Caffet Jean-Pierre, *Métropolisation des politiques publiques parisiennes et gouvernance francilienne*, Ville de Paris, 2011

Comité pour la réforme des collectivités locales, *Il est temps de décider*, Rapport au Président de la République, 5 mars 2009

Cour des Comptes, *L'intercommunalité en France. Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, novembre 2005

Dallier Philippe, « Bilan et perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre », Rapport d'information n° 48, fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, déposé le 30 octobre 2006

Dallier Philippe, « Le Grand Paris : un vrai projet pour un enjeu capital », Rapport d'information n° 262 (2007-2008) fait au nom de l'observatoire de la décentralisation, déposé le 8 avril 2008

DATAR, *Aménager la France de 2020*, Paris, La Documentation française, 2000

DATAR, *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France. Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire*, rapport au Premier ministre, 29 janvier 2003

Estèbe Philippe, Tallandier Magali, «La Carte politique, instrument de la solidarité urbaine? L'intercommunalité à l'épreuve de la polarisation sociale de l'urbain», rapport remis au Plan urbanisme construction architecture (PUCA), octobre 2005

Fouquet Olivier, Rapport de la commission de réforme de la taxe professionnelle remis au Premier Ministre, 21 décembre 2004

Gallez Caroline, Thébert Mariane, « Les Contrats de développement territorial (CDT) du Grand Paris : une négociation multi-échelles de l'articulation urbanisme-transport? », Rapport final de convention du projet de recherche OREVADD, 2013

Mariton Hervé, Rapport n° 2436 sur l'évolution de la fiscalité locale fait au nom de la commission d'enquête sur l'évolution de la fiscalité locale, Assemblée nationale, juillet 2005

Perben Dominique, *Imaginer les métropoles d'avenir*, rapport au Président de la République, janvier 2008

Planchou Jean-Paul, Rapport de la commission scenarii pour la métropole Paris - Île-de-France, publié le 31 mars 2008

Liste des encadrés

Encadré n°1 : Les différents statuts de l'intercommunalité 13

Encadré n°2 : Les métropoles, créatures de l'État ? 19

Encadré n°3 : Petit état des lieux de la coopération intercommunale à l'échelle des grandes agglomérations françaises 70

Encadré n°4 : La Communauté d'agglomération de la Vallée de la Marne, une intercommunalité politiquement et socialement affinitaire 75

Encadré n° 5 : Pierre Mansat, un élu communiste à l'impulsion du Grand Paris 83

Encadré n° 6 : Intercommunalité métropolitaine ou métropole-Région? 89

Encadré n°7 : La place des élus UDF dans la promotion d'une intercommunalité de l'agglomération parisienne 91

Encadré n°8 : Le discours de Roissy est-il un « tournant »? 112

Encadré n° 9 : Un collectif sur mesure? Éléments de sociologie du cabinet de Christian Blanc 118

Encadré n° 10 : La loi sur le Grand Paris et les contrats de développement territorial : un nouvel instrument d'incitation à la coopération intercommunale 138

Encadré n°11 : La métropole de la loi RCT, un nouveau statut intercommunal à défaut d'une collectivité territoriale 139

Encadré n°12 : Une administration syndicale « souple » aux resources réduites 156

Encadré n°13 : Les différentes commissions de Paris Métropole 160

Encadré n°14 : Matériaux utilisés pour restituer les négociations autour de la mission de préfiguration 240

Encadré n°15 : Une organisation calquée sur celle de Paris Métropole 250

Encadré n° 16 : La réception de l'amendement gouvernement par les élus et la stratégie de sous-amendements 271

Encadré n° 17 : Quelle place pour les maires au sein du conseil métropolitain? 287

Encadré n°18 : La réforme des PLU et le Grand Paris 294

Encadré n°19 : Comment la réglementation du PLU permet de préserver un cadre urbain pavillonnaire 297

Encadré n°20 : Trois directeurs généraux à l'implication décisive dans la construction des « Territoires » 311

Encadré n°21, Christian Demuynck, un maire opposant de longue date à l'intercommunalité 351

Encadré n° 22 : Le FCCT, source potentielle de conflits entre communes. Le cas de la politique de la ville à Paris Ouest La Défense 356

Encadré n°23 : Nommer les « Territoires » : affirmer d'une identité locale et institutionnelle et la symboliser d'une horizontalité entre ses communes 362

Encadré n°24 : Thomas Degos, un préfet proche de la droite et socialisé au Grand Paris 369

Encadré n° 25 : Des directions très masculines 394

Encadré n° 26 : La campagne pour la première présidence métropolitaine : des primaires internes de la droite à l'alliance transpartisane 427

Encadré n° 27 : Patrick Ollier, d'adversaire à défenseur de la Métropole 428

Encadré n°28 : La coopérative de villes mise à l'épreuve : Le vote du Plan local d'urbanisme de Champigny et l'apparition temporaire d'un clivage territorial droite-gauche 450

Encadré n° 29 : Les « Assises » de Paris Est Marne & Bois, ou comment se stabilise un récit institutionnel 453

Encadré n°30 : Des locaux modestes, reflets des faiblesses de l'institution 464

Encadré n° 31 : Les appels à projets de la Métropole : « Inventons la Métropole du Grand Paris », « Centres-villes vivants » et le « Fonds d'investissement métropolitain » 471

Encadré n°32 : la Caisse des dépôts, appui indirect de l'État à la Métropole 476

Encadré n°33 : Le SCoT et le PMHH, des schémas pour remédier aux maux de la Métropole ? 486

Liste des figures

Figure n°1 : Carte du réseau du Grand Paris Express 12

Figure n°2 : Carte de la Métropole du Grand Paris et des « Territoires » 15

Figure n°3 : Carte de Plaine Commune au 1er janvier 2013 71

Figure n°4 : Années d'intégration des communes dans l'ACTEP 80

Figure n°5 : Scénario de la « Marguerite » proposé par l'AdCF 114

Figure n°6 : Scénario « Haussmann II » proposé par l'AdCF 115

Figure n°7 : Scénario « Metropolis » proposé par l'AdCF 116

Figure n°8 : Carte d'Est Ensemble 133

Figure n°9 : L'état de l'isolement communal en France en 2009 140

Figure n°10 : Séance du bureau de Paris Métropole 151

Figure n°11 : Liste des vice-présidents de Paris Métropole à sa fondation en 2009 151

Figure n°12 : Liste des présidents du syndicat jusqu'à la création de la Métropole du Grand Paris 154

Figure n°13 : « Demain, quel Grand Paris » 158

Figure n°14 : Liste des contributeurs au Livre vert 174

Figure n°15 : Récapitulatif des caractéristiques des «figures de gouvernance » 180

Figure n°16 : Un modèle intégré qui poste question 181

Figure n°17 : Calendrier prévisionnel de Paris Métropole avant l'adoption d'une décision 183

Figure n°18 : La résolution floue de Paris Métropole 187

Figure n°19 : Comparatif des différentes métropoles prévues par le projet de loi MAPTAM 198

Figure n°20 : Liste des signataires de la tribune pour la Métropole « intégrée » 214

Figure n°21 : Comparatif entre la Métropole présentée au Sénat et celle présentée à l'Assemblée nationale 224

Figure n°22 : Schéma organisationnel de la mission de préfiguration 251

Figure n°23 : Organigramme de l'équipe administrative la mission de préfiguration 252

Figure n°24 : Version initiale du scénario 2 de l'organisation de la Métropole préparée par la mission de préfiguration au 1er septembre 2014 256

Figure n°25 : Comparatif des taux de CFE en petite couronne avant 2016 260

Figure n°26 : Liste des communes isolées en petite couronne au 1er janvier 2015 280

Figure n°27 : Carte des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2015 en petite couronne 282

Figure n°28 : « Non à la transformation de Nogent en 'arrondissement' du Grand Paris » 284

Figure n°29 : La municipalité de Nanterre alerte sur le Grand Paris 286

Figure n°30 : Plan de zonage du PLU de Nogent-sur-Marne 299

Figure n°31 : Zones à densifier au sein du PLU de Perreux-sur-Marne 299

Figure n°32 : Périmètre de l'ACTEP en 2015 307

Figure n°33 : Périmètre de « Grande Boucle de Seine » 307

Figure n°34 : Carte des périmètres des Territoires présentée à la mission de préfiguration 309

Figure n°35 : Infographie du Journal du Dimanche à propos du scénario privilégié en octobre 2017329

Figure n°36 : Indicateurs socio-économiques et politiques des EPT 340

Figure n°37 : Extrait de la « Lettre du Territoire » de Paris Ouest la Défense d'avril/mai 2018 344

Figure n°38 : Antécédents des « Territoires » en matière de coopération intercommunale 346

Figure n°39 : Brochure accompagnant la pétition contre les « Territoires » et la Métropole lancée par Christian Demuynck en janvier 2019 352

Figure n°40 : Des circuits financiers complexes 354

Figure n°41 : Siège d'Est Ensemble à Romainville 360

Figure n°42 : Siège de Paris Est Marne & Bois à Joinville-le-Pont 360

Figure n°43 : Siège de Grand Orly Seine Bièvre sur la zone aéroportuaire d'Orly 361

Figure n°44 : Fabien Tastet contre Paul Mourier, DG contre préfet 376

Figure n°45 : Un exemple de réponse de la Métropole aux attaques de Valérie Pécresse 385

Figure n°46 : Les Flux financiers entre « Territoires », Métropole et communes entre 2016 et 2020402

Figure n°47 : Sept des onze présidents de « Territoires » réunis à l'occasion d'une conférence de presse pour le maintien de la dotation d'intercommunalité 403

Figure n°48 : Liste des maires non signataires de la pétition pour le maintien de la dotation d'équilibre 405

Figure n°49 : Liste des « rendez-vous » annuels des exécutifs territoriaux sur les questions budgétaires durant la période transitoire 407

Figure n°50 : Couverture de la plaquette des EPT, « La réussite de nos Territoires » 409

Figure n°51 : Composition des bureaux territoriaux sur la période 2016-2020 420

Figure n°52 : Poids démographique de chaque commune de Grand Paris Sud Est Avenir 424

Figure n°54 : Plaine Commune, une intercommunalité comme les autres ? 447

Figure n°55 : Extrait de l'éditorial de Jacques JP Martin au sein du rapport d'activité de 2016 de Paris Est Marne & Bois 450

Figure n°56 : Le « Territoire », une « coopérative de ville » constitutive d'un « bloc communal » dont le statut juridique doit être réformé 455

Figure n°57 : Un projet de long terme pour être « plus forts » dans la Métropole 460

Figure n°58 : Siège de la Métropole du Grand Paris 467

Figure n°59 : Organigramme de la MGP en date du 28 octobre 2019 468

Figure n°60 : Article du JDD du 17 juin 2019 vantant un des projets en lice pour la seconde édition d' « Inventons la Métropole » 475

Figure n°61 : Article du Parisien du 19 juin 2019 recensant les projets lauréats de la seconde édition d' « Inventons » 475

Figure n°62 : Un SCoT pour définir le « futur » de la Métropole 487

Figure n°63 : Extrait du « Projet d'aménagement et de développement durable » du SCoT métropolitain, réalisé par le comité de pilotage du SCoT 489

Figure n°64 : Nicolas Sarkozy en renfort de Vincent Jeanbrun 499

Figure n°65 : Tractations en conseil métropolitain 502

Table des matières

Sommaire 6

Sigles et abréviations 8

Introduction 9

1. Le « Grand Paris », une réforme institutionnelle 11

1.1 Qu'est-ce que la Métropole du Grand Paris (et ses « Territoires ») ? 14

1.2 Une entreprise réformatrice déjà bien étudiée ? 17

2. Des politiques intercommunales du logement à l'incertitude institutionnelle, restitution d'un itinéraire de recherche doctorale 24

3. Investiguer l'inachèvement d'une réforme et sa réversibilité 29

3.1 Retour sur la sociologie des réformes des institutions politiques locales françaises : des réformes fatalement vouées à l'inachèvement ? 31

3.2. Préserver l'incertitude pour permettre une décision ? 36

4. Incertitudes institutionnelles et jeu concurrentiel 39

4.1. De quelle(s) incertitude(s) parle-t-on? Des incertitudes communes des débuts d'une institution à celles découlant de l'indécidabilité du Grand Paris 39

4.2. Comment l'incertitude pèse sur les processus d'institutionnalisation engagés 44

4.3. Des institutions en lutte pour rendre la configuration décidable 47

5. Enquêter sur une réforme toujours en train de se (re)faire. Présentation du terrain et plan 50

5.1. Présentation des matériaux 50

5.2 Du développement de l'intercommunalité à la fin (initiale) de la période transitoire : une étude de 2000 à 2020 59

5.3 Plan de la thèse 60

Chapitre 1 : Quelle réforme institutionnelle pour le Grand Paris ? De la réforme intercommunale à la spécification de l'agglomération parisienne (2000-2010) 63

Section 1. L'agglomération parisienne avant le Grand Paris. Entre fragmentation institutionnelle et nouvelles formes de coopération (2001-2007) 67

1.1 Des intercommunalités affinitaires en appui des communes 68

1.1.1 Les différentes catégories d'intercommunalités affinitaires et leurs effets 69

1.1.2 L'intercommunalité affinitaire, un moyen de s'accommoder de certaines contraintes étatiques : le cas des politiques locales de l'habitat 74

1.2 La préférence des maires pour les coopérations « souples » 77

1.2.1 La place atypique des syndicats en Île-de-France 77

1.2.2 Des ententes intercommunales sans intercommunalité, le cas de l'ACTEP 79

1.3 Sortir de « l'isolement ». La conférence métropolitaine et les premières coopérations entre Paris et sa banlieue 82

1.3.1 Une nouvelle administration parisienne aux coopérations 82

1.3.2 La constitution d'une Conférence métropolitaine : premiers échanges et nouvelles méfiances entre collectivités de la région-capitale 87

Conclusion transitoire : L'agglomération parisienne, un territoire « dérogatoire » de la réforme de l'intercommunalité 92

Section 2. De la mise en problème de l'intercommunalité en France à sa promotion par l'État pour réformer le gouvernement local francilien (2003-2008) 94

2.1 La mise en problème de l'intercommunalité : critiques nationales, exemples franciliens 95

2.1.1 Une critique de la fiscalité locale qui ouvre la voie à une critique de l'intercommunalité 95

2.1.2 Le Livre noir de l'intercommunalité et son constat « accablant » 98

2.1.3 La Cour des Comptes se saisit de la question intercommunale 100

2.2 Renforcer l'intercommunalité pour répondre à ses dérives 103

2.2.1 Les bienfaits de la coopération menacés par l'incertitude : le double registre de promotion de l'intercommunalité par l'AdCF 103

2.2.2 Vers une reprise en main par l'État de l'intercommunalité en Île-de-France ? 105

2.2.3 L'émergence d'un souci étatique pour les métropoles 108

2.3 La mise à l'agenda national du Grand Paris 110

2.3.1 Normaliser ou spécifier ? De la communauté urbaine aux scénarios de l'AdCF sur le devenir institutionnel de l'agglomération parisienne 111

2.3.2 La création d'un ministère atypique pour le Grand Paris 117

Conclusion transitoire : Normaliser ou spécifier ? Incertitude autour du devenir institutionnel de la région-capitale 120

Section 3. Un volet institutionnel sans décision : de la mise en mouvement du paysage politico-administratif francilien au report de la réforme institutionnelle (2008-2010) 122

3.1 La fuite en avant des scénarios institutionnels et des coopérations intercommunales affinitaires 123

3.1.1 Un scénario étatique pour rien ? La commission Balladur et le projet de collectivité unique du Grand Paris 123

3.1.2 Des scénarios concurrents émanant du local 127

3.1.3 De nouvelles intercommunalités affinitaires pour dessiner le Grand Paris 130

3.2 L'émergence d'un acteur collectif local ? La création de Paris Métropole et le report de la réforme institutionnelle 134

3.2.1 La création de Paris Métropole et le retrait temporaire de l'État 134

3.2.2 Une agglomération parisienne spécifiée dans la RCT 137

Conclusion du chapitre 1 : Une abstention consacrant la spécificité d'une réforme de l'organisation des pouvoirs franciliens 142

Chapitre 2 : Une décision inattendue pour le Grand Paris ? La reprise en main (temporaire) de la question métropolitaine par le législateur (2009-2014) 144

Section 1. Les élus locaux peuvent-ils décider seuls de leur avenir institutionnel ? L'impossible position commune de Paris Métropole sur la gouvernance de l'agglomération (2009-2012) 147

1.1 La reconnaissance progressive d'un syndicat d'élus pour le Grand Paris 149

1.1.1 Jeux de qualification et de disqualification autour du nouveau cadre syndical 150

1.1.2 Luttes syndicales et partisanes autour du Grand Paris 153

1.2 La « neutralité » politique de Paris Métropole 155

1.2.1 La neutralité et la collégialité comme condition de possibilité du syndicat 155

1.2.2 Les limites de la « neutralité » politique. Des premières positions communes à l'impossible accord sur la question du logement 159

1.2.3 La dévalorisation de la conflictualité politique au profit de la production d'une « conscience métropolitaine » 164

1.3 Ne pas décider pour se préserver. De la (re)mise en scénarios de la « gouvernance » métropolitaine à l'impossible décision consensuelle 168

1.3.1 Une nouvelle séquence de scénarisation du Grand Paris 169

1.3.2 Le travail de traduction des agents de Paris Métropole et le cadrage en faveur d'un modèle « confédéré » 178

1.3.3 L'impossible consensus de Paris Métropole 182

Conclusion transitoire : une absence de décision fruit des contradictions de Paris Métropole190

Section 2. Une sous-politisation conflictuelle : le rejet transpartisan d'une Métropole de conciliation par le Sénat 192

2.1 Une réforme sans réformateur : le Grand Paris à l'agenda sénatorial 193

2.2 Le rejet de la Métropole par le Sénat. Entre sous-politisation partisane et surpolitisation institutionnelle 199

2.2.1 Des clivages transpartisans : les défenseurs de l'autonomie du local contre les partisans d'une étape en faveur de la coopération en Île-de-France 199

2.2.2 Le Sénat comme arène des luttes d'institutions politiques locales 204

2.2.3 La défense du projet de loi par la Ministre : entre légitimation par le local et sous-politisation partisane 206

Conclusion transitoire : Le retour d'une solution inattendue ? la Métropole « intégrée » de nouveau dans « l'éventail des possibles » 208

Section 3. Un nouveau Grand Paris ? Le renouvellement (temporaire) des acteurs impliqués dans la prise de décision et le vote d'une Métropole « intégrée » 210

3.1 Un renouvellement des acteurs du Grand Paris pour une « nouvelle » Métropole 211

3.1.1 Le Grand Paris (d'une partie) du Parti socialiste 211

3.1.2 De nouveaux acteurs impliqués dans la décision 219

3. 2. Une « nouvelle Métropole »… à la formalisation encore incertaine 223

3.3 Une décision inattendue scellant l'architecture institutionnelle du Grand Paris ? 226

3.3.1 Le retour des notables 227

3.3.2 Une Métropole à préfigurer 231

Conclusion du chapitre 2 : La Métropole « intégrée », une décision tranchée et inattendue ? L'ouverture d'une période de préfiguration aux implications encore incertaines 234

Chapitre 3 : Les préfigurations du Grand Paris. La réforme entre institutions transitoires, contestations, neutralisations et réappropriations (2014-2015) 236

Section 1. De l'impossible décision tranchée au vote d'une architecture institutionnelle transitoire et réversible 239

1.1 Une mission de mise en œuvre ou de révision de la loi ? 240

1.1.1 Négocier la nature de la préfiguration, négocier la nature de la loi 240

1.1.2 Une installation sous tension : le bras de fer entre Paris Métropole et le Gouvernement sous fond de luttes syndicales 244

1.2. Comment détricoter une institution : des élus locaux entre transgression et modération vis-à-vis de la commande gouvernementale 249

1.2.1 Une administration paritaire entre État et collectivités, pour assister une assemblée d'élus locaux 250

1.2.2 Le scénario institutionnel médian de la mission de préfiguration : entre transgression et modération vis-à-vis du cahier des charges gouvernemental : 254

1.2.3 Une péréquation métropolitaine rendue impossible 259

1.3 Face à l'impossible compromis durable ; un accord autour d'une décision sans trancher et d'un Grand Paris temporaire 263

1.3.1 Nouveau compromis et jeu sur les temporalités : la fabrique d'un Grand Paris temporaire 264

1.3.2 Changement progressif ou décision réversible ? La plasticité du délai comme condition d'un compromis sur le Grand Paris 270

Conclusion transitoire : Un gouvernement du Grand Paris grâce à l'incertitude 275

Section 2. Empêcher, anticiper et orienter le changement institutionnel. L'autre préfiguration du Grand Paris au sein des institutions politiques locales 278

2.1 Contester la nouvelle Métropole, défendre l'existant 279

2.1.1 Les maires comme lanceurs d'alerte et promoteurs de contre-modèles institutionnels 280

2.1.2 L'administration mobilisée aux côtés du politique pour défendre l'institution : la mission d'information du Val-de-Marne sur la suppression des départements et son « groupe opérationnel » 288

2.2 Empêcher le changement ou le prendre de vitesse. Des instruments locaux face à la réforme293

2.2.1 Durcir la réglementation urbaine pour neutraliser les futures institutions 294

2.2.2 Prendre le changement institutionnel de vitesse : la procédure de fusion entre les Yvelines et les Hauts-de-Seine 301

2.3 Préparer la création des « Territoires » et peser sur leurs périmètres 304

2.3.1. La lutte des cartes du Grand Paris 305

2.3.2 Emmener les communes vers l'intercommunalité : la prise de leadership des directeurs généraux dans la préfiguration des nouvelles institutions territoriales 310

Conclusion du chapitre 3 : Face à l'impossibilité d'une décision tranchée, la création d'institutions transitoires à l'avenir incertain 317

Chapitre 4 : Un Grand Paris tout juste créé, déjà à réviser, en attente d'une décision constamment reportée. De la période transitoire à l'incertitude institutionnelle (2016-2020) 319

Section 1. De la promesse d'un choix tranché à la pérennisation de l'incertitude : le Grand Paris dans une configuration indécidable (2016-2020) 322

1.1 Le Grand Paris dans la campagne présidentielle : Les Républicains régionalistes contre la République en Marche métropolitaine 322

1.2 Du projet présidentiel à une nouvelle profusion des scénarios sur le Grand Paris 325

1.3 Un Grand Paris indécidable (2018-2020) 331

Conclusion transitoire : Faute de pouvoir décider, gouverner par l'incertitude ? 336

Section 2. Des « Territoires » façonnés par des usages de l'incertitude 339

2.1 Justifier les (non-)décisions par l'incertitude 342

2.2 Mobiliser l'incertitude pour contester l'institution 350

2.3 L'incertitude comme ressource dans la redéfinition des rapports entre communes et organisation supra-communale : l'exemple du financement des « Territoires » par les communes 353

2.4 Comment se matérialise l'institution territoriale ? 359

Conclusion transitoire : L'incertitude, entre contrainte et ressource 364

Section 3. Un destin commun face à l'incertitude : la constitution d'une « Alliance » pour la pérennisation des « Territoires » 366

3.1 Le déclenchement d'une lutte. Des interactions entre administrations métropolitaine et territoriales de plus en plus conflictuelles (2016-2017) 367

3.1.1 Une coopération inter-institutionnelle qui fait long feu 369

3.1.2 Une lutte d'abord discrète : la conflictualisation des interactions entre administrations territoriales et métropolitaine 372

3.2 Des intérêts locaux (re)devenus inconciliables 380

3.2.1 Le retrait de Paris Métropole : un syndicat désarmé dans la nouvelle mise en réforme 381

3.2.2 Prendre la place de la Métropole ou conserver son rang. La Région et les départements mobilisés dans la (re)mise en réforme 385

3.3 L'intégration des élites administratives et politiques des « Territoires » au sein d'une « Alliance » porteuse d'un nouveau projet institutionnel 391

3.3.1 Une « Alliance » impulsée par les directions des administrations territoriales 392

3.3.2 Bien aborder les « sujets qui fâchent » : la déconflictualisation des rapports entre « Territoires » 398

3.3.3 Un enchainement de rendez-vous sur les ressources budgétaires structurant « l'Alliance des Territoires » 400

3.3.4 S'allier pour ne pas s'isoler : le faible coût de l'adhésion à « l'Alliance » face à l'incertitude de la mise en réforme 408

Conclusion du chapitre 4 : Les épreuves de la période transitoire : réversibilité des décisions, réversibilité de la distribution du pouvoir local ? 412

Chapitre 5 : Métropole et « Territoires » en concurrence pour l'« irréversibilité » (2016-2020) 414

Section 1. Engranger et revendiquer des alliés : l'appel aux communes des institutions en concurrence 416

1.1 Intéresser à sa cause. Tentatives d'intégration et contradictions dans le rapport aux acteurs communaux 418

1.1.1 « Être soucieux de la place des villes » : l'intégration des élites communales à l'intercommunalité 418

1.1.2 Les tensions dans la gestion de la « Métropole des maires » 427

1.2 Revendiquer le consensus 434

1.2.1 Une unanimité métropolitaine systématiquement recherchée… 434

1.2 2 … Requalifiée en soutien des maires 438

Conclusion transitoire : L'indécision au bénéfice des maires ? 442

Section 2. Stabiliser une institution incertaine : les tentatives des « Territoires » et de la Métropole de faire intercommunalité avec leurs armes 445

2.1 Stabiliser une représentation de l'institution territoriale et déployer des actions nouvelles pour l'inscrire durablement : l'assimilation des « Territoires » les plus intégrés à des intercommunalités de plein exercice 446

2.1.1 Véhiculer une définition stable de l'institution. Les « Territoires », une « coopérative de villes » constitutive d'un « bloc communal » 447

2.1.2 Dégager de la « plus-value » à l'action publique communale. Le cas de l'élaboration des plans d'urbanisme 456

2.2 Le retournement de la marginalité bureaucratique métropolitaine en force politique 461

2.2.1 La Métropole et son « administration de mission » : mobiliser ses faiblesses structurelles pour déjouer la critique de la strate superflue dans le « millefeuille » 462

2.2.2 Gouverner la Métropole par l'appel à projets ; ou comment agir en l'absence de moyens financiers 470

Conclusion transitoire : Un affrontement entre deux conceptions différentes de l'intercommunalité dans le Grand Paris 480

Section 3. L'irréversibilité empêchée : de la tentative de verrouillage d'une planification métropolitaine à son ajournement sous contrainte 482

3.1 La production des schémas métropolitains comme tentative de mise en place de verrous institutionnels : les cas du SCoT Métropolitain et du PMHH 483

3.2 Des verrous institutionnels au cœur du jeu concurrentiel : La mobilisation des « Territoires » contre « l'irréversibilité » métropolitaine 491

Épilogue 498

Conclusion 506

1. Interroger les (in)décisions davantage que leurs contenus. Retour sur une démarche 506

2. Indécision, indécidabilité, incertitude institutionnelle. Retour sur les propositions de la thèse 507

3. Que décider lorsque l'on ne peut pas décider 509

3.1 Des usages politiques du temps pluriels et jamais pleinement maîtrisés 509

3.2 Des verrous sans cesse déverrouillés 510

3.3 Comment une décision devient inévitable 511

3.4 Une configuration devenue indécidable 513

3.4 Décider de ne pas décider 515

4. Si fragiles et pourtant robustes : la résistance des institutions du Grand Paris 516
4.1 L'étrange robustesse de nouvelles institutions cumulant les handicaps 517
4.2 L'impossible remise en cause des trophées mayoraux ? 518
4.3 Réformer sans décider : interroger le changement sans la prise de décision tranchée 520
5. Après 2022, vers une configuration décidable ? 521
Repères chronologiques **523**
Bibliographie **525**
Articles, chapitres et ouvrages 525
Mémoires & Thèses 553
Sources **555**
Archives 555
Articles & ouvrages d'acteurs politiques 556
Débats parlementaires 556
Entretiens 557
Expertise 559
Rapports 560
Liste des encadrés **561**
Liste des figures **563**
Table des matières **566**