



HAL
open science

L'anarchie organisée : le mode de gouvernance de la métropole parisienne

Patrick Le Galès, Francesca Artioli

► To cite this version:

Patrick Le Galès, Francesca Artioli. L'anarchie organisée : le mode de gouvernance de la métropole parisienne. Francesca Artioli; Patrick Le Galès. La métropole parisienne, une anarchie organisée, Presses de Sciences Po, 330 p., 2023, 9782724641707. hal-04383271

HAL Id: hal-04383271

<https://sciencespo.hal.science/hal-04383271v1>

Submitted on 9 Jan 2024

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

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



Open licence - etalab

La métropole parisienne comme anarchie organisée

Francesca Artioli, Patrick Le Galès¹

Dans les grandes métropoles, la concentration de populations, d'interactions, d'infrastructures, de réseaux, de constructions, la multiplication des échanges des flux de personnes, de marchandises, de capitaux, de services renvoie presque toujours à deux perspectives. D'un côté, *Metropolis* (en référence au célèbre film de Fritz Lang), la face noire de l'exploitation, de la pauvreté, du manque de logements et du logement insalubre, d'infrastructures défaillantes, de services de santé pas toujours accessibles, la ville des inégalités, de la pollution, des farouches défenseurs de la valeur de leurs biens immobiliers, des discriminations, des enclaves protégées pour les riches, des embouteillages, des heures de transport pour les plus éloignés des zones d'emploi. La ville des trafics illégaux de drogue, des voitures volées, des oligarchies, des gangs, des violences, de la criminalité, de la peur, de la corruption, la ville des révoltes parfois. De l'autre côté, le vieux dicton médiéval européen « l'air de la ville rend libre », l'énergie, le dynamisme économique, les mouvements sociaux progressistes, le marché de l'emploi et ses multiples opportunités à tous les étages, de la mobilité sociale, des réseaux sociaux potentiellement multiples et divers, un grand marché des rencontres amicales et amoureuses, des créations culturelles, des innovations multiples, des centres sociaux et des équipements, du logement social, des technologies, des modes de vie variés, des infrastructures, de la mobilité sociale, une espérance de vie plus longue parfois (Hong Kong, métropole dense et inégale, a l'espérance de vie la plus élevée au monde), des lieux multiples de rencontre, de productions artistiques, des possibilités de mobilités et de circulation, des futurs possibles, des espoirs.

Selon les périodes, les cycles d'urbanisation, les crises, ces particularités des métropoles suscitent soit un discours sur la fin des villes et des métropoles, les dystopies urbaines, les crises et le retour d'une idéologie anti urbaine radicale (qui peut prendre des formes très différentes), soit à l'inverse un discours béat et tout autant idéologique sur le triomphe des villes, l'optimisme techno de la smart city, l'angélisme social de l'apologie des classes créatives, et la vision d'un monde de villes organisée pour les affaires, la circulation des capitaux et des classes supérieures, monde des métropoles libérées des lourdeurs, des entraves des États (notamment les impôts) et de la politique promu par un flux incessant de rapports d'agences de conseil promouvant un monde dominé par le capitalisme globalisé.

Le point de départ de l'ouvrage est que ces métropoles, où tous ces éléments coexistent, sont paradoxalement l'objet d'activités très denses de gouvernement et de gouvernance. Elles sont en partie, en partie seulement, structurées par des sous-systèmes politiques, des instruments,

¹ Nous remercions très chaleureusement Olivier Borraz, Gilles Pinson, Félix Ardisson et Ludovic Halbert pour leurs commentaires et critiques constructifs qui nous ont beaucoup apportés. Cet ouvrage doit aussi beaucoup aux collègues et aux étudiants du Lab'Urba et de l'Ecole d'Urbanisme de Paris (Université Paris Est-Créteil et Gustave Eiffel) et au groupe « Cities are back in town » de l'Ecole urbaine de Sciences Po et à son doyen Tommaso Vitale. L'ouvrage s'inscrit dans un ensemble de travaux menés par le groupe WHIG (*What is governed and not governed in large metropolis*) sur Paris, Londres, Sao Paulo, Mexico et Milan, coordonné par Patrick Le Galès (CNRS, Sciences Po), Eduardo Marques (CEM Université de Sao Paulo), Vicente Ugalde (CEDUA, Colegio de Mexico), Mike Raco (Bartlett School UCL) et Alberta Andreotti (Université Milan Bicocca).

des conflits, des investissements publics et privés, des entrepreneurs politiques, par l'action d'organisations multiples, de groupes sociaux organisés et des formes d'action collective plus ou moins coordonnées, peu structurées par des fins, des visions et des objectifs. L'objectif de cet ouvrage, qui porte sur la région parisienne, est de montrer que la gouvernance métropolitaine peut être analysée en termes **d'anarchie organisée**.

Le livre s'inscrit dans les travaux qui insistent sur la dimension non linéaire, partielle et incomplète des modes de gouvernance de grandes métropoles (Aguilera, 2018 ; Le Galès et Vitale, 2013 ; Marques, 2021). Ces dernières ont une dimension fondamentalement libérale au sens du libéralisme anglais du XIX^{ème} siècle du pluralisme des actions et des acteurs qui ne peuvent jamais être totalement contrôlés ou prévus. Storper (2014) en souligne la dimension de « bricolage permanent ». Selon les cas, des gouvernements mettent en œuvre des formes de redistribution, d'accès aux services, à la culture, de renforcement de biens collectifs et d'espaces publics, d'accueil de populations stigmatisées, de mobilisation sur la crise climatique, souvent de manière incrémentale (y compris dans des métropoles fortement inégalitaires comme Sao Paulo, voir Marques, 2021). D'autres gouvernements promeuvent la ville privatisée, des modèles de concurrence avec peu d'impôts et de services sociaux, un contrôle autoritaire, des conditions de vie très dures pour des populations de travailleurs immigrés, l'attraction et les privilèges pour les ultra riches et des inégalités massives, sans grand égard pour les questions de pollution (c'est par exemple le modèle des cités de la mondialisation comme Dubaï, Panama, ou le modèle Hong Kong analysé par Peck, Bok et Zhang, 2023). Les démocraties libérales, en mixant régulation par le marché et intervention publique directe, ne résolvent pas non plus crise du logement, inégalités ou les problèmes d'infrastructures, de disparition de la biodiversité ou demain d'accès à l'eau, l'énergie ou la nourriture.

Dans les métropoles de pays du Nord global, et encore davantage dans d'autres comme Sao Paulo, Buenos Aires, Mexico Delhi, Djakarta, Lagos ou Dar el Salaam, la recherche urbaine a mis en évidence moult échecs de politiques publiques ou l'absence de mise en œuvre (on peut penser aux grands schémas de planification urbaine restés sur papier). Souvent, la littérature s'est contentée de souligner soit l'ingouvernabilité ou simplement le chaos de grandes métropoles complexes -omettant notamment l'Etat-, soit l'absence de pertinence de ces questions dans un monde d'urbanisation néo-libérale, deux perspectives limitées que nous avons discutées par ailleurs (voir Le Galès, Vitale, 2013, Le Galès 2017).

Or, la fragmentation, les conflits et les échecs d'action publique n'empêchent pas de donner sens à des modes de gouvernance et des formes récurrentes d'action collective dont ils sont en partie le produit. C'est là que se situe l'apport de cet ouvrage. A partir de la région parisienne, son pari est de dépasser les constats de désordre ou les oppositions entre gouvernabilité et ingouvernabilité pour identifier, compte tenu des conflits et de la fragmentation et de l'absence de pilotage unique dans la métropole, comment s'y organisent les politiques publiques et ce qu'elles produisent et ne produisent pas. En d'autres mots, le livre recherche les traces d'un ordre (ou de plusieurs ordres) au sein d'une gouvernance qui paraît à première vue désordonnée. Il le fait à partir de secteurs établis (l'aménagement, le logement, la mobilité, l'eau), d'objets émergents (les données urbaines, les déblais de construction) et d'espaces politiques plus ou moins consolidés (la ville de Paris, la Métropole du Grand Paris, les nouveaux Établissements Publics Territoriaux et les vieux Départements).

La thèse que nous défendons, détaillée plus bas et testée dans les chapitres suivants, est que la gouvernance métropolitaine peut être appréhendée comme une « anarchie organisée » (Cohen, March et Olsen, 1972), où coexistent des organisations faiblement liées entre elles, des objectifs souvent flous et potentiellement contradictoires, des ensembles de solutions et de problèmes peu articulés entre eux. On retrouve ici la « saturation organisationnelle » analysée par Olivier Borraz et ses collègues (2022), qui défendent l'idée que la multiplication d'organisations s'explique notamment par le travail politique incessant visant à créer/réformer des organisations pour régler les problèmes créés par la multiplication d'organisations (Bezes, Le Lidec, 2016), ce que P.Castel et L.Henaut (2022) appellent des cercles vicieux néo-bureaucratiques. Au sein de cet univers saturé d'entités faiblement coordonnées, des acteurs sont capables d'établir des liens forts de façon sélective et orientée, réduire l'incertitude, faire avancer des projets ou de s'y opposer, ponctuellement ou sur la longue durée. Des formes d'action collective s'organisent dans la fragmentation et en tirent parfois parti. En même temps qu'elles cherchent, et parfois parviennent, à prendre en charge des problèmes, elles peuvent contribuer de façon plus ou moins anticipée à les renvoyer sur d'autres voire les empirer. Le politique peut être prédateur parfois.

Dans la métropole parisienne, objet de ce livre, les maux ne manquent pas : pauvreté, pollution aux particules fines, transport (notamment une congestion routière parmi les plus importantes au monde et une dégradation des conditions de transport collectif), ségrégation, manque de logements, emploi, inégalités massives de patrimoine sont des exemples d'échecs de gouvernance. Ces problèmes sont souvent anciens, l'héritage et la trajectoire sont toujours essentiels pour des métropoles, mais ils changent d'ampleur, de nature ou de causes (Fourcaut, Bellanger et Flonneau, 2007 ; Le Galès, 2020a). La région parisienne est aussi un marché du travail relativement plus favorable aux femmes et aux minorités, comprend un niveau de service assez élevé en termes de santé, de services, de transport et d'éducation (mais avec des répartitions très inégales), un pourcentage significatif de logement social, des quartiers divers, un patrimoine exceptionnel, une offre culturelle majeure. Elle demeure le moteur économique innovant de l'économie française.

Les grandes inégalités et les déséquilibres métropolitains n'ont cependant pas été massivement corrigés. L'Ouest parisien consolide ses positions de concentration des cadres supérieurs et la Seine-Saint-Denis regroupe toujours les populations les plus pauvres. La pandémie de la Covid-19 a d'ailleurs révélé avec violence les facettes multiples de ces inégalités : de santé, scolaires, ou de surface de logement par habitant. L'Île-de-France est, paradoxalement, le premier désert médical de France (Stromboni, 2022) : 62% de ses habitants vivent dans des zones marquées par une « offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins », selon le ministère.² Pendant la pandémie, en Seine-Saint-Denis, une offre de santé déficitaire et dégradée par rapport à la moyenne régionale a rendu difficile l'accès aux soins pour les habitants et les habitantes, alors qu'ils étaient à la fois plus exposés au virus du fait de leurs emplois et déplacements, et plus vulnérables face au celui-ci

² Ministère des solidarités et de la santé, Arrêté du 1er octobre 2021.

en raison d'états de santé déjà fragilisés (Mariette et Pitti, 2020a, 2020b). La surmortalité des personnes résidentes dans ce département en a été le résultat le plus tragique³.

Cette combinaison d'inégalités socio-économiques, offre dégradée de services publics et risques grandissants (de santé, environnementaux et climatiques) produit dans certains territoires un effet cocktail de vulnérabilités. Si la métropole dans son ensemble est devenue plus fragile (Faytre et Le Goff, 2022), celles et ceux qu'y habitent ne le sont pas tous de la même manière et ne sont pas également protégés. Par exemple, les personnes les plus exposées à la pollution (de l'eau distribuée, des sols, de l'air, liée à la production industrielle) ou au bruit excessif sont celles qui vivent et travaillent autour du périphérique, des zones industrielles et logistiques longeant la Seine à nord-ouest et à sud-est de Paris. Ces mêmes territoires sont aussi ceux où l'on retrouve le moins d'espaces verts ouverts au public, d'espaces végétalisés ou de jardins collectifs (Gueymard et Laruelle, 2017). Encore une fois, si cette inégale distribution des nuisances et des pollutions renvoie à l'histoire longue des espaces, des acteurs et des politiques d'industrialisation et construction d'infrastructures lourdes (autoroutes, industries, usines de traitement des déchets, etc.), elle révèle tout autant ce que des décennies de programmes d'aménagement et régénération urbaine n'ont pas pensé, souhaité ou réussi à mettre en œuvre, à savoir réduire l'exposition forte des groupes sociaux les plus défavorisés à ces pollutions et nuisances.

En vingt ans, la crise du logement s'est également aggravée. Les historiens nous l'ont montré, trouver un logement abordable et décent dans la région parisienne a rarement été chose facile (Flamand, 1989). Néanmoins, malgré les signes actuels de stagnation sinon de baisse des prix, les deux dernières décennies ont été marquées par une hausse vertigineuse⁴. À Paris, les prix de vente ont triplé entre 2000 et 2020, atteignant des valeurs quasi doubles par rapport aux autres grandes métropoles françaises, où pourtant ils ont également augmenté. Ceci n'est pas propre à Paris. Des métropoles comme Shanghai, Hong Kong, Singapour, Vancouver, Toronto, la baie de San Francisco, New York ou Londres, Sidney ont connu les hausses de prix les plus importantes. La métropole parisienne n'est pas loin derrière surtout si on se concentre sur la ville de Paris ou la Métropole du Grand Paris.

Les politiques publiques franciliennes se présentent sous une forme désordonnée, à différentes échelles, parfois bloquées par des frontières politico-administratives. Certains les qualifient d'« inopérantes » et « en échec » (Collectif, 2021). D'autres soulignent des résultats, des progrès, des inégalités ou des ségrégations à la fois importantes et parfois moins fortes que dans des métropoles similaires. Comme souvent, la focale mise sur la métropole parisienne met justement en évidence les problèmes et les échecs majeurs. En même temps, la comparaison entre la métropole parisienne et les autres métropoles mondiales de plus de 10 millions d'habitants la fait apparaître comme une référence dans un certain nombre de domaines, ne serait-ce que parce qu'il s'agit de la métropole capitale d'un des États les plus riches de la planète et donc disposant d'importantes ressources. Reste à savoir comment elles sont utilisées, par qui, si c'est suffisant et qui en bénéficie.

En effet, les programmes d'action publique sont multiples, les instruments se sont multipliés, les budgets sont conséquents. Des nouveaux équipements, des transports, des services, des

³ Entre mars et avril 2020, elle a été de 134 % en Seine-Saint-Denis contre 114 % pour les Hauts-de-Seine, et 99 % pour Paris (INED, 2020).

⁴ Pour suivre les évolutions de longue durée pour la région parisienne et la France, voir entre autres les travaux de Jaques Friggit (<https://www.friggit.eu/>).

allocations, des dispositifs profitent à des populations et de groupes sociaux. Ils ont des partisans et des clientèles électorales. Certains acteurs portent du progrès social et écologique, parviennent à pousser de l'innovation procédurale ou de contenu. En même temps, d'autres espaces, questions et groupes font l'objet d'une ignorance stratégique ou structurelle, ou sont désinvestis. Si quelques enjeux métropolitains font l'objet d'un relatif consensus – les difficultés de logement ou la pollution de l'air –, le déploiement de programmes d'action les prenant en charge collectivement est souvent lent et accidenté, voire inexistant. Les priorités divergent, les idées sur la façon de les traiter encore plus. On peut prendre comme exemple la mise en place d'une zone à faibles émissions à l'intérieur de l'autoroute A86 (analysée par Roberto Rodriguez dans cet ouvrage). Conçue pour améliorer la qualité de l'air pour les cinq millions d'habitants de la zone urbaine dense, la mise en œuvre de cette politique a été retardée, et elle s'est faite à géométrie variable selon les communes ayant imposé des restrictions de circulation différenciées. Son déploiement a été défini de « chaotique » (Pétilot, 2020, p. 72). Dans d'autres politiques, la mise en œuvre est bloquée sur la durée par des acteurs individuels ou collectifs. En sont un exemple les initiatives cherchant, de différentes façons, à impulser plus de redistribution inframétropolitaine.

La densité des acteurs et des activités de gouvernance dans la métropole parisienne

Caractériser l'anarchie organisée grande-parisienne requiert un retour sur une série de travaux qui, depuis le début des années 2000⁵, a étudié très précisément la gouvernance, le système politico-institutionnel et les processus politiques ayant conduit aux deux changements majeurs les plus récents, à savoir la création du Grand Paris Express et de la Métropole du Grand Paris. Trois résultats de ces travaux nous paraissent centraux : l'absence de pilotage unique, une action publique à la fois intense et fragmentée, les conflits d'institutions.

L'absence de pilotage unique, peu modifiée par la Métropole du Grand Paris

Premièrement, il n'y a pas de « pilote » (Estèbe et Le Galès, 2003) de la métropole parisienne. Il n'y a pas d'autorité politique unique ni de coordination hiérarchique et centralisée. Ce n'est pas si commun, car si une autorité politique unique est le plus souvent un mythe, l'absence de coordination hiérarchique est plus singulière. De nombreuses métropoles ont des maires et/ou des gouverneurs à des échelles métropolitaines (Londres, Tokyo, Sao Paulo, Mexico, Toronto, New York, Istanbul). Elle diffère d'autres métropoles françaises (Bordeaux, Nantes, Montpellier, Rennes, Lille, et encore plus le Grand Lyon), dans lesquelles des institutions intercommunales de plus en plus intégrées (voire les plus intégrées d'Europe) et dirigées par un élu ont mis en œuvre des stratégies métropolitaines de développement économique, de logement, d'adaptation à la crise climatique, de transport, d'attractivité, de gestion du peuplement⁶. C'est également le cas dans de nombreuses villes européennes malgré des histoires contrariées de mobilisations métropolitaines. Il n'y a pas non plus de « leader », à savoir un acteur « *qui serait capable d'exprimer une vision cohérente du devenir de la*

⁵ Entre autres, Gilli et Offner, 2009 ; Desjardins, 2010 ; Wiel, 2011 ; Orfeuill et Wiel, 2012 ; Subra, 2012 ; Gilli, 2014 ; Enright, 2016 ; Lefèvre, 2017 ; Le Lidec, 2018 ; Le Galès, 2020a ; Chauvel, 2021, Lescouplé 2021

⁶ voir notamment les travaux de Deborah Galimberti, Gilles Pinson, Emmanuel Négrier, Fabien Desage, Rémy Le Saout, Thomas Frinault, Christophe Parnet, ainsi que les vifs débats qu'ils suscitent.

métropole, réunir les acteurs qui comptent pour soutenir et mettre en œuvre cette vision, piloter les processus y conduisant et la légitimer aux yeux du plus grand nombre » (Lefèvre, 2017, p. 121- 122).

La métropole parisienne est caractérisée par un enchevêtrement institutionnel multi-niveaux. Aucune institution métropolitaine ne correspond parfaitement aux périmètres fonctionnels de la métropole, soient-ils définis par le bâti ou l'emploi. Rien d'étonnant, c'est le cas dans la plupart de grandes métropoles mondiales. D'une part, l'unité urbaine de Paris, à savoir l'ensemble bâti continu autour de Paris avec ses 10,8 millions d'habitants, est plus large que la Métropole du Grand Paris et les départements de la petite couronne, mais plus petite que la Région Île-de-France. D'autre part, l'aire d'attraction de Paris, incluant toutes les communes dont au moins 15% des actifs travaillent dans le pôle central, a 13 millions d'habitants et dépasse de peu les frontières administratives de la région (12 millions) : pour le Conseil régional, la région Île-de-France devrait être une institution de pilotage métropolitain. Mais elle ne l'est pas. Elle n'a ni les compétences, ni les ressources ni la capacité d'exercer cette autorité. Si la recherche urbaine a largement abandonné l'idée d'une nécessaire coïncidence entre frontières administratives et fonctionnelles, les deuxièmes échappant constamment aux premières, l'absence d'un gouvernement unique de la métropole a quand même été au centre du débat politique et scientifique des vingt dernières années.

Au tournant des années 2000 quand le problème public du Grand Paris revient sur la scène politique (Chauvel, 2021 ; Le Lidec, 2018 ; Lescloupé, 2021), le paysage institutionnel est vu comme étant « en transition » (Gilli et Offner, 2009, p. 94). En effet, décentralisation a produit, en région parisienne, non seulement l'enchevêtrement des compétences transférées, mais également une dynamique de coopération intercommunale particulièrement lente, opaque et fonctionnelle à la protection d'intérêts localisés. Certains les appellent à l'époque les « intercommunalités défensives » (Gilli et Offner, 2009, p. 102). Aux politiques « constitutives » décentralisatrices (Lowi, 1972), s'ajoute l'empilement de réformes sectorielles touchant au logement, aux mobilités, à l'emploi, à la santé, à l'environnement et ayant chacune transformé les organisations responsables de ces différents champs d'intervention. Dans la région parisienne, elles rencontrent une densité institutionnelle et des enjeux spécifiques.

La question institutionnelle devient l'objet de débats exacerbés pendant ce que l'on pourrait appeler la décennie réformatrice du Grand Paris⁷. Sans présomption de périodisation, elle débute en 2006, année de création d'une Conférence métropolitaine impulsée par la ville de Paris et à laquelle adhèrent des collectivités franciliennes sur base volontaire, passe par la création d'un Secrétaire d'État chargé du Développement de la Région capitale en 2008, puis la loi de 2010 statuant la création d'un nouveau réseau de transport, jusqu'à 2016, année de naissance de la Métropole du Grand Paris issue des lois de 2014 et 2015. La Métropole, aboutissement institutionnel de cette période, fait depuis l'objet de critiques constantes, d'insatisfaction généralisée et d'appels à une refonte. Comme l'exprime précisément Patrick Le Lidec, ce cycle de réforme apporte « *une amélioration très modeste des capacités de*

⁷ L'histoire de cette période particulière a été largement documentée. On peut mentionner de façon non exhaustive les travaux de Jeanne Chauvel (2021), Xavier Desjardins (2010), Theresa Enright (2016), Frédéric Gilli (2014 ; 2009) et Jean-Marc Offner (2009), Christian Lefèvre (2017), Patrick Le Galès (2020b) Patrick Le Lidec (2018), Jean-Pierre Orfeuill et Marc Wiel (2012), Philippe Subra (2012), Emmanuel Bellanger et Annie Fourcault (2007) cités en bibliographie.

gouvernement à l'échelle métropolitaine » et ne parvient « *pas à réduire le degré de fragmentation institutionnelle existant et à le rationaliser en profondeur* » (2018, p. 120). Or, l'état de transition perdue et, c'est la thèse que défend Camille Allé dans cet ouvrage, la transition politico-institutionnelle partiellement mise en œuvre est la forme propre de l'architecture institutionnelle grande-parisienne.

Une action publique intense et fragmentée

Cette métropole est aussi l'espace et l'objet d'une action publique à la fois intense et fragmentée. Certains la voient même en accélération depuis bientôt quatre décennies, d'abord à cause des dynamiques de décentralisation qui valent en région parisienne autant qu'ailleurs (Estèbe et Le Galès, 2003) puis, au milieu des années 2000, par l'intensification des débats politiques et économiques autour du Grand Paris. On peut faire une première mesure de cette action publique dans la métropole par les budgets : en 2022, le budget de la ville de Paris avoisine les 10 milliards d'euros (dont 8,3 en fonctionnement et 1,6 en investissement) ; celui de la région Île-de-France les 5 milliards d'euros (2,2 en fonctionnement et 2,7 en investissement) ; du côté des départements, la Seine-Saint-Denis dépense 1,8 milliard, la Seine-et-Marne 1,5 milliard, les Hauts-de-Seine 1,9 milliard ; la Métropole du Grand Paris a un budget de 3,7 milliards environ mais il s'agit essentiellement d'un guichet de redistribution. Ceci ne comprend pas les dépenses de l'État. Quelques autres dépenses d'ampleur peuvent aussi être mentionnées : le futur métro automatique Grand Paris Express a un coût estimé à 36 milliards d'euros (pour l'instant) et le coût des transports collectifs est d'environ 10 milliards d'euros par an ; la SOLIDEO, société publique de livraison des ouvrages olympiques de 2024, a un budget de 4,4 milliards, dont environ 1,7 provient de l'État et des collectivités territoriales franciliennes ; l'AP-HP (Assistance publique – Hôpitaux de Paris) avec son réseau hospitalier-universitaire a un budget de presque 8 milliards d'euros par an. Et il existe maintes autres agences ou interventions publiques.

Cela n'est plus à souligner, la métropole parisienne est aussi un espace institutionnel particulièrement dense. Beaucoup d'organisations publiques et parapubliques y jouent un rôle essentiel. Elles font depuis longtemps l'objet de tentatives d'énumération (Desjardins, 2010 ; Estèbe et Le Galès, 2003). On compte, entre autres : le Conseil régional et les 8 départements, 1276 communes dont la ville de Paris, 63 intercommunalités, 344 syndicats intercommunaux à vocation unique, 203 syndicats mixtes, les agences diverses, l'Assistance Publique Hôpitaux de Paris ; les services de l'État, la préfecture de région, les rectorats, la préfecture de police. Il y a aussi la Chambre de Commerce et d'Industrie Paris Île-de-France. Quelques grands opérateurs organisent les services en réseau sur de larges secteurs de la métropole – pour le traitement des eaux usées, pluviales et industrielles (le SIAAP, Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne), des déchets ménagers (le SYCTOM, désormais appelé Agence métropolitaine des déchets ménagers), ou de la mobilité (RATP, SNCF, Île-de-France Mobilités). En aménagement, l'Institut Paris Région compte 7 établissements publics d'aménagement, 28 sociétés d'économie mixte et 31 sociétés publiques d'aménagement.

Depuis 2016, les personnes résidentes dans le périmètre de la Métropole du Grand Paris ont face à elles cinq échelons territoriaux – leur commune, leur Etablissement Public Territorial, leur département, la Métropole, la région – plus l'État. Certains auteurs ont parlé d'un sentiment de « trop plein institutionnel » (Gilli et Offner, 2009). En même temps, à différents

titres, toutes ces organisations contribuent à l'élaboration ou la mise en œuvre de politiques publiques, inventent des programmes, réalisent des équipements de proximité et métropolitains, fournissent des services aux populations et en tirent des bénéfices politiques, symboliques ou économiques.

On peut observer enfin cette action publique en inventoriant les programmes de politiques publiques innombrables : plans, projets, schémas, chartes, contrats, programmes sont élaborés, discutés, plus ou moins décidés et mis en œuvre, qu'il s'agisse de l'urbanisme, de la santé, de l'éducation, de l'emploi des jeunes, de l'innovation, de la mobilité, de la crise climatique, de la sécurité, des piscines, de l'open data, de l'aide sociale, de la culture, du développement économique, de la pauvreté ou des réfugiés. Dans toutes les politiques publiques une myriade d'instruments structure la mise en œuvre de l'action publique (Halpern, Lascoumes et Galès, 2014). Pour la seule politique du logement, on a pu compter 180 instruments donc certains de très longue durée (Findeisen, Le Galès, *à paraître*). Dans leurs objectifs, bien que souvent flous et multiples (mais cela est propre à l'action publique en général), ils affichent la volonté de faire face aux enjeux de logement, de transports, de qualité de la vie, de santé, de pauvreté, de sécurité et même de redistribution. Ils définissent des modalités qui devraient permettre de les réaliser. Ils produisent des effets propres et inattendus.

Au cours de deux dernières décennies, certains de ces instruments ont même été érigés en modèles à diffuser. Les « appels à projets urbains innovants », appelés aussi « Réinventer » par l'adjoint à la maire de Paris (Missika, 2019) ont suscité beaucoup d'effervescence, du moins dans les cercles de l'urbanisme et de l'immobilier (Béhar, Bellanger et Delpirou, 2018 ; Gomes et Pérès, 2022). Initiés par la ville de Paris en 2014 pour vendre et recycler des terrains publics tout en essayant de susciter de l'innovation dans le contenu des projets, ils ont été repris par la Métropole du Grand Paris (2016 et 2018), par des collectivités autour de la Seine (2016), jusqu'à s'exporter au sein du réseau international des villes C40 (*Cities Climate Leadership Group*). Certains programmes ont l'ampleur, les coûts, les enjeux, la visibilité politique et les conflits propres aux mégaprojets de rang mondial (Flyvbjerg, 2014). Dit « chantier du siècle », le Grand Paris Express devrait doubler à terme le réseau actuel, avec la construction de 200 kilomètres de réseau, 68 nouvelles gares et 4 nouvelles lignes de métro automatiques, couplées à la production de logements, bureaux et commerces autour de nouvelles gares. Certains de ces projets sont contestés et qualifiés d'inutiles et imposés (*Collectif Des Plumes dans le Goudron*, 2018, *Collectif Saccage 2024*). Les sites censés les accueillir sont occupés, jusqu'à devenir des lieux et des symboles à partir desquels remettre en cause et repenser la métropolisation (Aguilera, 2021). Certaines contestations récentes en région parisienne – celle autour des Jardins ouvriers d'Aubervilliers touchés par un projet des Jeux olympiques de 2024 ou celle autour du méga-complexe de loisir public et privé d'EuropaCity dans le Val-d'Oise - ont abouti à l'abandon ou révision en profondeur des projets.

Des conflits entre institutions

Le dernier résultat issu de ces analyses est celui des conflits structurants et, en miroir, de leurs dépassements ponctuels. Le glossaire de l'action collective parle de rivalités entre des intérêts peu ou pas conciliables. Le terme « conflit » revient d'ailleurs dans une majorité de titres

consacrés à la métropole parisienne ces vingt dernières années. La conflictualité est ici la clé d'interprétation de politiques publiques procédant par grandes « batailles » ou s'ignorant. Les conflits structurants produisent « peu de politiques communes » métropolitaines (Lefèvre, 2017, p. 17), des « démarches parallèles et peu convergentes » (Gilli et Offner, 2009, p. 15) et une « décision publique atrophiée » (Gilli et Offner, 2009, p. 95).

Quelques oppositions sont particulièrement marquantes. Il y a d'abord celle entre Paris et la banlieue (Fourcaut, Bellanger et Flonneau, 2007, Bellanger 2020). Elle structure les imaginaires tout comme les espaces physiques sur la longue durée ; elle est réactivée par des événements, les émeutes de 2005 en sont un exemple. Cette opposition persiste, mais a aussi été travaillée par les politiques publiques, la stratégie de l'équipe Delanoë et de son adjoint Pierre Mansat pour travailler avec les communes autour de Paris et par la mise en place de nouvelles formes de coordination et par la transformation des espaces à cheval entre Paris, le boulevard périphérique et les communes de première couronne (Savini, 2012).

Il y a ensuite le conflit entre Paris et l'État central. La ville capitale est un enjeu pour les élites nationales qui ont historiquement toujours tenté de contrôler la ville (Prat, 2012, 2020). La ville et l'État se sont affrontées mais le processus d'autonomisation de cette dernière de la tutelle étatique s'est progressivement renforcé (voir chapitre de Daniel Mouchard et Patrick Le Galès dans cet ouvrage). Cette autonomisation a une dimension politico-institutionnelle, liée en premier à l'élection directe du maire, mais s'appuie notamment depuis l'élection de Bertrand Delanoë en 2001 sur la construction d'une capacité d'action et de transformation de la ville, essentiellement au sein du périmètre de la commune.

Troisième conflit, celui entre l'État et la région Île-de-France, qui a été appelé « le premier conflit né de la décentralisation » (Wiel, 2011) et s'est cristallisé autour du nouveau réseau de transport en rocade, devenu le Grand Paris Express (Desjardins, 2010 ; Passalacqua, 2020 ; Wiel, 2011). Il tire son origine du transfert progressif, depuis les années 1990, de compétences d'aménagement et transports à la région Île-de-France auquel se heurte dès 2007 l'investissement politique de la question du Grand Paris par Nicolas Sarkozy. Pendant les années 2010-2011 s'opposent deux projets : celui de la Région « d'inspiration plus locale » proposant une desserte près des territoires de petite couronne et l'autre porté par l'Etat « d'inspiration globale » qui entend relier entre eux quelques grands pôles d'activités économiques (Halpern et Le Galès, 2020 ; Passalacqua, 2020, p. 37- 38). Le tracé du Grand Paris Express mis en œuvre par une société publique dédiée est la synthèse de ces différentes positions, mais ne met pas fin aux tensions entre la région et l'État autour des transports en commun et, plus généralement, à la revendication par le conseil régional du pilotage de l'ensemble de la métropole.

Il y a, enfin, l'opposition entre les municipalités, les départements de la région Ile de France et mains autres acteurs comme la Chambre de Commerce et d'Industrie Paris Ile de France ou les agences et les agences et services de l'Etat. Le département de Seine-Saint-Denis d'un côté, le plus pauvre, celui des Hauts-de-Seine de l'autre, le plus riche, défendent vigoureusement leurs intérêts divergents. La question du pouvoir municipal, ou encore plus, de sa capacité de résistance aux réformes traverse l'ensemble des analyses. Malgré l'obligation de rejoindre une intercommunalité et malgré, ou grâce à, la création de deux couches intercommunales (Etablissement Publics Territoriaux et Métropole du Grand Paris), le pouvoir des maires reste essentiel et dépasse les compétences formelles des communes. Les maires sont le point d'atterrissage des demandes citoyennes, une force d'impulsion pour les

politiques publiques municipales et intercommunales, mais également un point de veto. Leur capacité, maintes fois prouvée, leur permet de s'opposer aux échelons intercommunaux pour les questions de planification ou de logement théoriquement délégués (dans cet ouvrage, Joël Idt met en discussion cet argument, pour en montrer la persistance et les limites).

Ces différents conflits peuvent se renforcer mutuellement. Par exemple, comme défendu dans un précédent ouvrage, la tentative de contrôle par l'État sur Paris a aussi contribué sur la longue durée à l'opposition avec la banlieue (Le Galès, 2020b, p. 28). Ils portent sur qui décide et quelles sont les priorités en matière de planification (Desjardins, Douay et Gagnière, 2012), des politiques de transports et mobilités (conflit ancien, mais ayant pris une intensité inédite autour du Grand Paris Express) (Passalacqua, 2020), bien évidemment d'architecture institutionnelle et fiscale de la métropole (Le Lidec, 2018). Ils portent aussi, sur qui est ou devrait être le « leader légitime » métropolitain (Lefèvre, 2017). L'État n'en a plus les moyens ni la légitimité, la ville de Paris est limitée par son périmètre, la région Île-de-France a pour elle l'échelle mais des ressources et une expertise limitée, la Métropole du Grand Paris peine à se faire reconnaître via des plans d'aménagement ou « son » grand projet, la construction de la piscine olympique en face du Stade de France. Ajoutons qu'on n'identifie pas d'autres agences, réseaux ou organisations représentant des groupes d'intérêts qui pourraient revendiquer un rôle de coordination ou de leadership informel.

Ces oppositions recourent les clivages partisans, mais n'y sont pas réductibles. Elles croisent évidemment l'histoire des partis politiques, de leurs assises et ancrages électoraux, de leurs alliances et des stratégies d'accès et maintien au pouvoir⁸ (dans cet ouvrage, les chapitres d'Emmanuel Bellanger et Christine Lelévrier sur la Seine Saint-Denis et de Patrick Le Galès et Daniel Mouchard sur la ville de Paris le rappellent). Mais ces conflits croisent également la dimension territoriale du rapport entre l'État central et les pouvoirs locaux. Bien que cela puisse paraître contre-intuitif, les relations « centre/périphérie » (Tarrow, 1977) dans la région capitale sont déterminantes. D'un côté, cette région reste un problème pour l'État auquel ce dernier accorde une importance variable selon les périodes (Chauvel, 2021 ; Prat, 2020). De l'autre, les acteurs locaux – divisés ou unis selon des coalitions variables - sont mobilisés à la fois pour attirer des ressources auprès du gouvernement central que pour défendre des intérêts et des groupes sociaux localisés. Au fur et à mesure que les inégalités socio-territoriales se creusent et les budgets publics se tendent, cette activité politique du local vers le centre devient essentielle pour la mise en œuvre de projets et politiques publiques (dans cet ouvrage, le chapitre de Félix Adisson, Ludovic Halbert et Nicolas Maisetti en fait la démonstration à partir d'Est Ensemble).

À la recherche des logiques du désordre et de leurs effets : une anarchie organisée

L'ouvrage est consacré à la métropole parisienne dans une perspective implicitement comparative (nationale et internationale) cherchant à éviter trois écueils. D'abord, une étude approfondie de *Grand-Parisiologie* serait intéressante mais, tout comme la *Chicagologie* ou *Shangaiologie* ou *Marseillologie*, cela a ses limites (Le Galès et Robinson 2023). La métropole parisienne, et notamment son anarchie organisée que nous défendons, n'est pas

⁸ On peut voir sur ce point les travaux pluriannuels du séminaire de recherche « Ancrages politiques et territoires » organisé depuis 2017 par Emmanuel Bellanger, Jean-Louis Briquet et Laurent Godmer.

prise comme un cas exceptionnel. Elle est certainement singulière comme capitale d'un Etat nation historiquement centralisé, mais certains mécanismes ou processus ont un sens dans le contexte national en interaction (dont l'opposition) avec l'Etat ou en comparaison avec d'autres métropoles. Deuxièmement, cette métropole n'est pas pensée uniquement dans un monde de métropoles, où l'on oublie qu'elles sont aussi insérées au sein d'Etats, d'organisations internationales ou l'Union européenne, en interaction avec des ONG et des grandes firmes. Les réseaux n'ont pas supprimé les hiérarchies. Un troisième écueil consiste à penser la métropole parisienne uniquement dans le cas français en laissant de côté les interdépendances au-delà des frontières de l'Etat. Le plus souvent implicitement, les auteurs et autrices des chapitres de l'ouvrage ont tenté d'éviter ces écueils.

Une contribution à la sociologie politique de la gouvernance métropolitaine

Alors, faut-il caractériser la région parisienne uniquement en termes d'ingouvernabilité généralisée ou de gouvernance métropolitaine néo-libérale ? Les éléments mentionnés ci-dessus montrent les limites de ces interprétations. Elles ne permettent pas de faire sens précisément des formes de l'action collective ni de ce qu'elles produisent. D'un côté si certains problèmes identifiés demeurent dans la longue durée (en premier celui de la forme institutionnelle de la métropole), ils sont parfois le résultat de stratégies délibérées, de volontés politiques, mais parfois de non-décisions, ou d'effets collatéraux de politiques privilégiant d'autres groupes sociaux ou espaces. Par ailleurs l'échelle des problèmes n'est souvent pas celle des solutions d'où l'importance de penser en termes de gouvernance qui comprend l'idée de niveaux multiples. Quel que soit l'aspect local ou urbain des problèmes, les questions de redistribution et d'inégalités de patrimoine peuvent être traitées de manière puissante à l'échelle nationale, les marges de manœuvre régionales, urbaines ou locales sont moindres. Sur les questions climatiques, l'engagement des villes peut faire beaucoup mais ne peut pas suffire.

Notre point de départ est une conception non linéaire et critique, une sociologie politique de la gouvernance urbaine (Le Galès et Vitale, 2013 ; Le Galès, 2018, Marques, 2021), qui n'analyse pas seulement les villes dans un monde de villes mais un monde d'États, de grandes entreprises et de plateformes, de promoteurs immobiliers, de mouvements sociaux, d'acteurs financiers, d'organisations internationales, ou encore d'associations et les réseaux qui y sont associés. Pour des raisons liées aux processus de mondialisation et de reconfiguration des États et des politiques urbaines (Artioli, 2017 ; King Le Galès 2017), de dénationalisation de l'autorité politique, la question politique est devenue plus importante pour comprendre les transformations urbaines, y compris en termes de concurrence (Le Galès, 2021). Dans la logique de ces travaux, l'accent est mis ici sur des questions d'action publique, de résolution de conflits, de résultats et d'échecs, d'entreprises politiques, mais aussi de ressources inégales, de rapports de force et de leur institutionnalisation. On identifie une multitude d'acteurs individuels et collectifs qui ont des stratégies, des ressources, sont guidées par leur intérêt, des normes, des valeurs, des institutions. Des élites politiques sont en compétition électorale et politique. Des acteurs privés, des groupes d'intérêt, des citoyens échangent, interagissent, protestent, suivent plus ou moins les règles, tentent d'éviter les contraintes. Ces acteurs sont plus ou moins permanents. On s'intéresse aussi aux institutions enchevêtrées (au

sens sociologique des règles formelles ou informelles, normes, standards, régulations gouvernant les interactions entre groupes et individus) qui reflètent en partie des trajectoires, des héritages, des conflits passés.

Certes, la littérature a mis depuis longtemps en évidence les interdépendances entre la multitude d'acteurs individuels et collectifs dans les métropoles, les modes de coordination et des formes d'ordre. Le débat à l'origine essentiellement états-unien a classiquement opposé les tenants du pluralisme comme le montre Robert Dahl dans son ouvrage mille fois cité sur New Haven *versus* les tenants de l'élitisme mettant en évidence des formes d'oligarchie urbaine. Ce débat a pris des formes renouvelées dans les grandes métropoles. Les auteurs mettent en avant des formes d'hyper-pluralisme compte tenu des différentes échelles, de la variété et diversité des acteurs. D'autres, au contraire, dans la ligne néo-marxiste vont mettre en évidence des coalitions néo-libérales engagées dans la compétition mondiale, de nouvelles oligarchies. Tout ceci est utile pour le débat et ces dimensions peuvent être identifiées tout ou partie dans le cas parisien.

Certains ont essayé de conceptualiser les formes d'action collective et de gouvernement municipal à partir d'une combinaison d'analyse de systèmes d'acteurs de la sociologie des organisations et de science politique (Borraz, 1998). D'autres ont mise en avant quelques acteurs aux ressources majeures, les échanges et les interdépendances entre eux pour identifier des régimes urbains stabilisés, essentiellement aux États-Unis et pour échapper à la dichotomie pluralisme/élites dominantes (Stone, 1989). Des sociologues ont pensé cela dans un cadre plus néo-marxiste marqué par la dynamique concurrentielle et le capitalisme des villes américaines, dans la littérature sur les coalitions de croissance (Logan et Molotch, 1987). Dans le cas européen, l'analyse des relations entre organisations et leur interdépendance a conduit à des travaux sur les réseaux d'action publique et la coordination/intégration par les normes, les valeurs, et la mise à jour de nombreuses interdépendances, une littérature très présente aux Pays-Bas notamment (Salet et Kreukels, 2003). Un autre courant a mis en évidence non seulement des formes d'intégration ou de coordination mais aussi des capacités à orienter la société, à agréger des intérêts à donner une direction à travers l'analyse de modes de gouvernance, au-delà du gouvernement, des instruments, des projets dans les villes européennes insérées au sein des États (Le Galès, 2003 ; Pinson, 2009). Plus récemment, les géographes notamment britanniques influencés par Bruno Latour et Michel Callon ont plutôt mis en avant soit des projets qui enrôlent des acteurs soit des formes d'assemblage fragiles et changeants les métropoles combinant des objets, des acteurs, des dispositifs (Raco, Brill et Ferm, 2021 ; Söderström, 2018). Pour d'autres géographes critiques les formes de coordination se font à partir du néo-libéralisme et de sa déclinaison variable dans les métropoles (Brenner et Theodore, 2002 ; Peck, Theodore et Brenner, 2013).

La métropole parisienne, anarchie organisée

Si on insiste sur la dimension non linéaire, partielle et incomplète de la gouvernance de grandes métropoles, encore faut-il caractériser les modes de gouvernance. Comme l'observait justement Edmond Préteceille (1997), l'échelle des métropoles ne se prête pas facilement à

des caractérisations fortes en termes d'ordre, d'intégration ou de gouvernement hiérarchique et rationnel. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si beaucoup de travaux sur les difficultés de coordination dans la mise en œuvre des politiques publiques portent sur des programmes de transports en commun, urbanisme, aménagement ou développement économique métropolitains et sur leurs échecs (en premier Pressman et Wildavsky, 1973 ; Chisholm, 1992 ; Hall, 1982).

Notre argument est que le mode de gouvernance de la métropole parisienne peut être appréhendé comme une anarchie organisée. Le concept d'anarchie organisée a pour origine les travaux des sociologues J. March et J. Olsen et leur critique de la décision rationnelle. Ils qualifient d'anarchies organisées ces ensembles organisationnels caractérisés par la coexistence en leur sein d'objectifs flous, multiples et potentiellement contradictoires (*problematic preferences*), par une connaissance et compréhension limitées des processus internes par leurs membres (*unclear technology*), et par une composition mouvante, dans le temps et d'une décision à l'autre, du groupe des décideurs (*fluid participation*) (Cohen, March et Olsen, 1972). Comme le rappelle Erhard Friedberg (Friedberg, 1997, p. 272), cette conceptualisation fut une réaction aux analyses dominantes en termes de décisions rationnelles-séquentielles : « *Dans leur formulation volontairement dépréciative d'une activité décisionnelle habituellement fortement valorisée, dans leur insistance sur l'inconsistance des intentions humaines et, partant, sur le caractère irréductiblement aléatoire, contingent et irrationnel, voire proche du déchet, du résultat des processus de décision dans les organisations supposées être l'incarnation de la rationalité, ils -les auteurs- rejoignaient en effet le backlash anti-rationaliste qui, au tournant de la décennie, s'était développé en réaction à l'impérialisme triomphant et aux abus de l'analyse rationnelle coûts/avantages des interventions publiques que le mouvement PPBS (Planning, Programming, Budgeting System) avait inspirée dans l'administration publique américaine* ». Cette conception fut d'ailleurs radicalisée avec le célèbre « modèle de la poubelle » (*garbage can model*) pour souligner l'aspect aléatoire et contingent des décisions et des résultats produits au sein des organisations. Dans ce modèle, la poubelle (la décision) est un réceptacle où se combinent de manière un peu aléatoire et faiblement connectés ou interdépendants (*loosely coupled*) des problèmes, des solutions, des acteurs individuels ou collectifs, des choix à faire.

Une deuxième notion clé de la sociologie des organisations s'avère complémentaire, celle de « systèmes faiblement liés »⁹ où « peu interdépendants » où les acteurs sont peu coordonnés par des buts ou des valeurs et des normes communes. Christine Musselin identifie aussi la présence d'objectifs incompatibles, un grand classique des politiques publiques.

Ce modèle a ensuite inspiré un courant majeur de travaux sur les politiques publiques et plus précisément sur l'agenda, développé à l'origine par John Kingdon (1984), reprenant l'idée de la rationalité limitée de la décision (notamment à cause des pressions temporelles) et des dynamiques contradictoires entre recherche de cohérence et rationalité, d'une part et les incohérences et choix inattendus dans les politiques publiques, de l'autre. En analysant le gouvernement fédéral américain dans les termes d'une anarchie organisée (1984, p. 85), Kingdon a identifié le jeu de trois courants faiblement liés entre eux conduisant à la mise à

⁹ *Loose coupling* est défini par Orton et Weick (1990 p.203) "a situation in which elements are responsive, but [...] also preserve identity and evidence of separateness". Ils soulignent que "loose coupling is evident when elements affect each other suddenly (rather than continuously), occasionally (rather than constantly), negligibly (rather than significantly), indirectly (rather than directly), and eventually (rather than immediately)".

l'agenda des politiques publiques : le courant des problèmes et de l'attention à ces problèmes, le courant des solutions disponibles, et le courant politique où des entrepreneurs politiques vont se mobiliser pour coupler des solutions et des problèmes. Il souligne deux aspects qui seront majeurs en politique publique et vont nourrir l'œuvre de Baumgartner et Jones sur l'équilibre ponctué des agendas politiques, à savoir la question de la compétition pour l'attention, et la sélection imparfaite de l'information (Baumgartner et Jones, 1993). Ce qui nous intéresse ici c'est aussi la dimension collective de l'action, qui n'est pas seulement une question de choix individuels, d'incohérences et d'ambiguïtés (notion clé pour ces différents auteurs) au sein des organisations, mais comme le souligne Friedberg (1997, p.283) « la disparition de l'idée de cohésion et finalisation de l'action ».

Rappelons néanmoins qu'au sein des travaux de Cohen, March, Olsen et de leurs collègues, ce n'est pas la version radicale qui domine. Au contraire, derrière l'anarchie des solutions ambiguës à la recherche de problèmes, des incertitudes, ils soulignent aussi les actions de différentes organisations, des mises en œuvre de programmes, des choix et des décisions. Autrement-dit, dans le désordre décrit en termes d'anarchie, il existe aussi des formes d'ordre partiel, d'intégration limitée, des répétitions, et des rapports de pouvoirs (Moch et Pondy, 1977). Les ambiguïtés, les doutes, les incohérences, les contradictions (le terme est rarement employé par ces auteurs), les enchevêtrements (même remarque) n'empêchent pas de modes de coordination de plus ou moins longue durée, plus ou moins effectifs¹⁰. En revanche, cette coordination n'est pas réductible à des formes hiérarchiques, ni rationnelles-séquentielles.

A partir de cet ensemble des travaux, l'anarchie organisée nous semble offrir une description fructueuse de la gouvernance de la région parisienne. On l'a vu plus haut, on met en évidence dans la métropole des entités faiblement liées. Les objectifs que l'action publique devrait atteindre sont très souvent ambigus. Plusieurs façons de penser un même enjeu ou un problème - que ce soit la production de logements, la réalisation de nouvelles infrastructures de transports, l'organisation de l'offre de santé ou d'enseignement - coexistent et sont parfois inconciliables. Même quand les objectifs semblent clairs ou partagés, la façon de les atteindre ne l'est pas, les organisations responsables sont multiples et peu liées entre elles, leurs fonctionnements respectifs sont souvent opaques aux yeux des acteurs extérieurs voire de leurs membres. Enfin, la composition des groupes participant aux décisions d'action publique est très variable. Cela est dû à l'enchevêtrement des échelles politico-administratives et des responsabilités, mais aussi à la participation changeante, en fonction de moments et des enjeux, d'acteurs politiques organisés tels que des groupes d'intérêts, des associations ou des mouvements sociaux.

Les décisions renvoient ici alors aux dynamiques de compétitions entre solutions, problèmes et décideurs disposant d'informations limitées, à la saisie d'opportunités contingentes, la poursuite et la promotion de solutions de politiques publiques ambiguës et faiblement liées aux problèmes à traiter. En même temps, comme dans les anarchies organisées dans leur acception la moins extrême, il existe aussi au sein de la région parisienne des interdépendances plus étroites (*tight coupling*) entre certaines parties, stabilisées, et associées

¹⁰ La sociologie des sciences et des technologies ira beaucoup plus loin dans cette déconstruction avec les concepts d'assemblage (Callon, Latour, Law) et d'agencement (Callon, Muniesa).

à une capacité d'action orientées vers le changement (ou vers la résistance au changement)¹¹. Elles s'organisent en même temps que la fragmentation, le désordre, les contradictions, le chaos parfois. Les coalitions chères aux travaux sur les politiques urbaines cités plus haut existent bien dans la métropole parisienne mais ne représentent qu'une facette de l'action collective dans la métropole. Nous y reviendrons.

Certes, on peut objecter qu'un territoire métropolitain n'est pas une organisation. Ce n'est pas un système et encore moins un système clos. Mais l'anarchie organisée et ses conceptualisations voisines ont depuis longtemps dépassé les frontières disciplinaires de la sociologie des organisations et, ce qui nous intéresse ici, ont été mobilisées pour penser des ensembles politico-institutionnels complexes aux limites floues, combinant de types d'acteurs individuels et collectifs multiples (en premier, le gouvernement et l'administrations fédéraux des États-Unis étudiés par Kingdon, avec son personnel politiques, ses entités administratives, agences, experts sectoriels, groupes d'intérêts, etc.). Nous reprenons donc cette approche pour sa valeur heuristique. L'anarchie organisée, comme mode de gouvernance métropolitain, permet en effet d'articuler, d'un côté, la « poubelle », la combinaison non-séquentielle et non-rationnelle de problèmes et de solutions, les échecs et, de l'autre, des formes d'ordre relatif en son sein, des capacités d'action stabilisées, orientées à la poursuite d'objectifs qui parfois ne sont pas ambigus.

Quatre formes de l'action collective métropolitaine

Sur le territoire de la métropole parisienne, on trouve certes des formes d'interdépendance faible (*loose coupling*) mais nos travaux de recherche nous ont permis d'identifier des formes d'action collective qui sont plus que cela, c'est-à-dire des formes d'interdépendances plus serrés, du *tight coupling*. Dans un univers saturé d'organisations faiblement coordonnées et intégrées, les acteurs capables d'établir des liens forts et durables entre plusieurs organisations peuvent à certains moments faire avancer un projet, sauf à se heurter au refus d'une coalition faiblement couplée mais suffisamment puissante d'opposants. L'avantage d'un univers saturé d'organisations peu coordonnées, c'est qu'il offre précisément de multiples possibilités d'action collective. Il donne aussi l'avantage à des formes *tightly coupled* plus anciennes de faire avancer leur agenda.

Les différents chapitres de cet ouvrage placent tous la focale analytique sur l'action collective, à savoir les modalités par lesquelles des acteurs individuels et collectifs dotés de ressources inégales s'organisent, se mobilisent, mettent en commun des ressources. Cette perspective ne préjuge ni des finalités, ni de la rationalité des acteurs et de leurs objectifs, mais s'intéresse aux modalités concrètes de l'action prise dans ses contraintes. Au sein de la métropole, c'est un résultat empirique de cet ouvrage, coexistent quatre formes de coordination entre acteurs

¹¹ Il nous semble nécessaire de rappeler l'importance de la capacité d'action (*agency*) de ces groupes, ces organisations, ces réseaux parfois. Comme James Mahoney (2021) l'analyse précisément : « le principe de capacité d'action (*agency*) suggère un comportement intentionnel, conscient et souvent orienté vers le changement. Un acteur exerce son pouvoir en délibérant explicitement sur certains objectifs et en les poursuivant. En présence d'une forte capacité d'action, la poursuite des objectifs est consciente, plutôt rationnelle et volontaire qu'inconsciente, aléatoire et/ou habituelle. Les manifestations les plus puissantes de l'action impliquent peut-être des efforts conscients et coûteux pour transformer les structures ou pour changer les comportements habituels. Cela dit, un certain degré d'action est aussi impliqué dans la reproduction la plus routinière des modèles existants ».

aux ressources inégales : formation de coalitions, veto et coordination négative, contingente, et par des institutions de second rang.

Ces modes d'action coexistent dans les secteurs et espaces politiques analysés et sont parfois combinés. Certains acteurs peuvent agir de façon différenciée. Ils ont pour résultat des programmes de politiques publiques, mais aussi des blocages systématiques. Dans la durée, ils font que certains enjeux, secteurs, ou espaces deviennent densément institutionnalisés, avec en corollaire des frictions entre eux. Ils produisent des effets plus ou moins attendus que, parfois, d'autres s'attachent à traiter.

Leur analyse permet, il nous semble, d'éclairer le traitement sélectif des problèmes publics métropolitains, les effets inattendus de certains programmes ou leur propagation, l'impossible changement de certaines politiques pourtant unanimement reconnues comme insatisfaisantes, ou encore l'atterrissage de certains projets à certains endroits plus ou moins attendus. Autrement dit, cette perspective permet de réfléchir aux résultats et aux effets, aux gagnants et aux perdants, aux mécanismes de stabilité et de reproduction sur la longue durée et à qui ils bénéficient. Certains acteurs tirent parti des formes du désordre métropolitain, que ce soit parce qu'elles protègent les groupes et espaces les plus favorisés, ou parce qu'elles laissent à de grands acteurs privés (de grands promoteurs, des sociétés foncières, des plateformes, etc.) les marges de manœuvre pour naviguer entre des interlocuteurs et des instances de régulation multiples. Cette perspective éclaire indirectement la question de la démocratie « confisquée » (Guéranger et Desage, 2011), de l'absence de délibérations concernant les fins et les valeurs communes dans une métropole, et de la difficile identification et traçabilité des responsabilités dans un paysage politique épais.

Quatre formes d'action collective dans la métropole ressortent de nos travaux.

1) La constitution de coalitions de politiques publiques et leur institutionnalisation

La constitution de coalitions d'acteurs (parfois sous forme de réseau ou de meta-organisations) mobilisées de façon volontaire autour d'un problème ou d'une politique publique est une forme classique d'action collective, notamment dans les politiques urbaines. Ces coalitions sont constituées d'acteurs politiques, d'administrations, d'organisations parapubliques et, parfois mais pas toujours, privées, et organisés autour d'un intérêt commun collectivement construit. Dans ces coalitions s'agrègent des intérêts, s'activent, s'échangent et se distribuent des ressources pour la mise en œuvre de politiques publiques qui, autrement, n'auraient pas pu être réalisées (par l'absence de ressources, l'existence de frontières institutionnelles ou sectorielles, etc.). La mise en œuvre des politiques publiques permet aux membres de la coalition d'en tirer des bénéfices politiques et/ou économiques, ce qui peut parfois renforcer et légitimer la coalition et asseoir son existence. Parfois elles se structurent, produisent des normes partagées, des modalités relativement stabilisées de coordination interne, de décision, de résolution des conflits et de représentation. Cela a des effets vers l'extérieur, sur d'autres espaces ou champs d'action publique.

En région parisienne, des coalitions s'organisent autour d'un territoire et d'un projet politique, s'institutionnalisent et construisent une capacité d'action spécifique sur la longue durée. On les retrouve dans le cas de la Seine-Saint-Denis et de Plaine Commune étudié dans le chapitre d'Emmanuel Bellanger et Christine Lelévrier. On trouve ici des communes réunies en syndicat mixte depuis les années 1980, partageant une histoire industrielle et de

désindustrialisation, une culture politique et de gouvernement du Parti communiste français, surtout dans une version progressivement moins orthodoxe, et dont la coopération a été portée par des maires et députés-maires de premier plan. La coalition (étudiée dans ses évolutions) qui a porté ce projet politique a joué des fenêtres d'opportunité ouvertes à d'autres niveaux et s'est construite autour de la rénovation urbaine, du développement économique et la culture. Certains en ont bénéficié, mais pas les quartiers pauvres du département, qui connaît une fragmentation croissante. Dans une logique similaire, le chapitre de Daniel Mouchard et Patrick Le Galès montre le projet politique de transformation de la ville de Paris porté par des équipes politiques de gauche et écologistes depuis plus de deux décennies et une mobilisation des ressources de l'appareil municipal pour la mise en œuvre d'un projet de transformation urbaine, mais permettant aussi une autonomisation à l'égard de l'État et une forme de contrôle sur la Métropole du Grand Paris.

Dans d'autres cas, ces coalitions sont organisées autour d'enjeux et de politiques sectoriels : le logement, les transports, l'aménagement, le traitement des déchets. En croisant une approche métabolique avec une analyse de l'action collective, le chapitre d'Agnès Bastin et Eric Verdeil analyse l'évolution de la gestion des déblais de construction et des terres excavées en région parisienne. Traditionnellement prise en charge par des acteurs privés, mais déstabilisée par les évolutions réglementaires et par l'immense chantier du Grand Paris Express, cette gestion est de plus en plus appropriée par de nouvelles coalitions. Réunissant les acteurs traditionnels de la filière et de nouveaux acteurs, elles s'organisent autour de la question de métabolisme urbain posé par les terres excavées du nouveau métro, d'une part et d'expérimentations autour de la réutilisation des déblais pour la construction en terre crue, de l'autre. A partir de l'EPT (Etablissement public territorial) Est Ensemble, Félix Adisson, Ludovic Halbert et Nicolas Maisetti étudient l'évolution de l'économie politique de l'aménagement et du logement en première couronne parisienne. L'action publique y est prise ici entre la contrainte budgétaire pesant sur les collectivités et la hausse vertigineuse des prix immobiliers. Afin de gagner de marges de manœuvre budgétaires, les élus et administrations locaux construisent de nouvelles coalitions avec des acteurs mieux dotés en capitaux, tant publics (Anru, Anah, Ademe, Epfif) que privés (promoteurs immobiliers) et adossées à des projets participant de fait à la valorisation immobilière du secteur. Le chapitre montre donc l'équilibre instable et les contradictions pour des coalitions adossées à la rente urbaine et visant le maintien d'objectifs politiques de « mixité ».

Certains groupements d'acteurs ne sont pas des coalitions mais des formes d'association pour réduire des incertitudes. En s'intéressant à l'immobilier de bureau, Nadia Arab et Gilles Crague montrent comment l'Observatoire Régional de l'Immobilier d'Entreprise (ORIE) permet de réduire les incertitudes propres à ce marché du bureau aux acteurs concernés (État, collectivités, banques, promoteurs, investisseurs institutionnels, bureaux d'études, etc). Le chapitre insiste sur les méta-organisations (Ahrne et Brunsson 2011), à savoir des organisations dont les membres sont eux-mêmes des organisations qui s'associent volontairement, en ce qu'elles constituent une des formes de la coordination métropolitaine. Il met l'accent sur ce qui se joue en termes d'action collective au sein de ce type d'instances, qui n'éliminent ni les conflits, ni les rapports de pouvoir, ni les intérêts divergent.

2) *L'exercice d'un veto : non-décision et coordination négative*

Deuxième forme d'action collective, les acteurs s'organisent pour exercer un veto autour d'une politique, une réforme, un projet ou un programme public. Il s'agit là d'opérer le renversement classique de perspective dans l'analyse des politiques publiques : s'intéresser non à ces acteurs qui agissent « pour » faire quelque chose, mais à ces acteurs qui occupent des positions et/ou ont les ressources nécessaires leur permettant de la bloquer (Bachrach et Baratz, 1963 ; Tsebelis, 2002). Dans le paysage institutionnel fragmenté et peu hiérarchique de la région parisienne, l'accord de beaucoup d'acteurs est nécessaire pour changer le *statu quo*. Certains s'organisent en ce sens, et s'« unir contre » est une modalité d'action récurrente. On a souligné plus haut les différents conflits structurant la gouvernance de la métropole parisienne: ils peuvent être pensés à partir du pouvoir de veto. En ce sens, si les maires ont été depuis longtemps identifiés comme des acteurs veto dans la métropole, ils ne sont certainement pas les seuls. D'autres acteurs collectifs et individuels ont ce pouvoir, en fonction des secteurs et des configurations. De même, les objets de veto sont souvent des politiques redistributives, de péréquation interne à la région parisienne, ou constitutives (réformes institutionnelles, fiscal-financières), mais pas uniquement.

Cette forme d'action collective diffère de la précédente - les coalitions de politiques publiques - pour deux raisons essentielles. En premier lieu, les acteurs impliqués n'ont en général ici d'autres affinités (partisanes, territoriales, fonctionnelles, etc.) ou intérêts communs que celui, spécifique, de s'opposer à une politique publique donnée. Les chapitres en fournissent de nombreux exemples. On peut mentionner ici la construction fiscale de la Métropole du Grand Paris, étudiée par Camille Allé. Sa mise en œuvre prévoyait le transfert des recettes fiscales vers la Métropole depuis les Établissements Publics Territoriaux, mais elle est repoussée par la mobilisation de ces derniers, que tout divise politiquement et fiscalement mis à part l'opposition au renforcement de la Métropole.

Deuxièmement, l'action de veto produit des résultats spécifiques : blocage et/ou coordination négative. Elle peut conduire au blocage ou au report dans le temps, parfois *sine die*. Les mobilisations d'acteurs-veto entraînent fréquemment, encore plus que l'abandon, le décalage des décisions ou de la mise en œuvre. Le chapitre de Roberto Rodriguez étudie la mise en œuvre d'une Zone à faible émission à l'intérieur du périmètre de l'autoroute A86, et qui repose sur l'adoption de restrictions par 79 communes concernées, coordonnées par la Métropole du Grand Paris. Cette politique cherche à améliorer la qualité de l'air mais soulève d'importants enjeux d'équité puisque les populations les plus pauvres sont aussi celles qui possèdent les véhicules les plus polluants. Ainsi, son déploiement est pris dans un triple mouvement: blocage par les municipalités arbitrant entre objectifs sociaux et environnementaux, par les conflits entre la région, la ville de Paris et la Métropole, et finalement adoption lente par isomorphisme institutionnel (une différente forme d'action collective discutée plus bas).

Le veto fonctionne aussi par anticipation : les sujets qui fâchent sont évités, et certaines politiques publiques vont être structurellement tenues à l'écart des agendas en prévision des oppositions pouvant les mettre en échec. Encore une fois, la construction fiscale de la Métropole du Grand Paris (chapitre de Camille Allé), montre que la réitération de la non-décision par le gouvernement national est le fruit d'un compromis entre la MGP et les EPT, autour d'un statu quo permettant de ne pas trancher l'avenir institutionnel de la métropole. Si

laisser tous les scénarios ouverts est une façon de résoudre ce conflit, cela produit des difficultés de financement de l'action publique, notamment pour les EPT qui conduisent une part importante des politiques publiques dans le cœur de la métropole.

Enfin, quand il n'y a pas de blocage ou de report, l'existence d'intérêts divergents pouvant exercer un veto se résout par ce que certains ont appelé la « coordination négative » (Scharpf, 1994) : elle produit des politiques publiques réduites à la seule option pouvant survivre à tous les points de veto. Autrement-dit, le contenu de ces politiques ne répond pas à des objectifs construits collectivement et relativement consensuels, mais à ce qui reste une fois toutes les oppositions anticipées ou évacuées. Le compromis étudié par Le Lidec (2018) ayant conduit à la Métropole du Grand Paris avec ses caractéristiques institutionnelles pourrait en être un exemple : il est à la fois le seul possible et unanimement insatisfaisant.

La combinaison de coalitions de politiques publiques et de veto croisés produit du splendide isolement et des frictions aux frontières (entre programmes d'action publique, territoires, etc.). Le chapitre de Dominique Lorrain montre que la décision, par la ville de Paris, de remunicipalisation de l'eau, se fait selon une logique, une temporalité et des intérêts propres et internes à la ville. Cela les bénéfices financiers et politiques que tire Paris de sa gestion internalisée de l'eau sans introduire sans aucun mécanisme de péréquation entre une commune riche (au réseau ancien, amorti, avec un bon rendement) et les autres.

3) La saisie d'opportunités contingentes

La saisie d'opportunités contingentes est la troisième forme d'action collective métropolitaine. De nouvelles politiques publiques, projets, programmes, sont le fruit de fenêtres d'opportunités ponctuelles où des solutions et idées en attente vont rencontrer des problèmes à résoudre, et se concrétisent par l'action d'entrepreneurs politiques (Kingdon, 1984). Ici, l'action publique n'est pas totalement chaotique, mais elle n'est pas plus rationnelle ; elle répond à un ordre temporel qui a son lot de contingence. Des fenêtres d'opportunités s'ouvrent par le changement politique (par exemple, un changement électoral) ou en lien avec des crises, l'émergence de nouveaux enjeux, une transformation de ceux existants. C'est à ces moments précis que certains acteurs dotés en ressources (politiques, financières, de légitimité, etc.) vont se mobiliser pour avancer un programme particulier en attente de réalisation qui trouve ici une opportunité d'accomplissement.

Cette forme d'action collective s'éloigne donc ultérieurement du modèle des coalitions de politiques publiques, où les acteurs construisent conjointement et sur la durée une analyse des questions et des objectifs d'action communs. Elle est également éloignée du schéma rationnel-séquentiel mis en scène dans les grands plans, selon lequel les politiques publiques seraient la réponse rationnelle à des problèmes objectivement identifiés. Ici, au contraire, nous nous rapprochons du modèle de la poubelle (ayant directement inspirés le travail de Kingdon) et les résultats de l'action collective dépendent des temporalités contraintes, et compétitions et des mobilisations ponctuelles autour de ces opportunités. Autrement dit, les enjeux, les solutions, les idées, les informations, les emprises foncières en circulation et disponibles à un moment donné, donc forcément limitées et contingentes, sont rattachés entre elles et à des problèmes par l'action de certains acteurs. C'est donc une action à coup par coup et au gré des opportunités. Et elle est dépendante de la compétition, de rapports de force, même très

localisés, autour de ces opportunités (qui ne sont jamais totalement données, mais que ces acteurs contribuent à construire).

Les deux chapitres de Joël Idt et de Francesca Artioli montrent cette forme d'action collective et ses résultats à partir de l'urbanisme et l'aménagement. Loin des schémas et des plans, le mode d'urbanisation de la région parisienne étudié par Joël Idt repose sur le foisonnement et l'adjonction de projets communaux, par le patchwork de ces projets produisant parfois le dépassement de frontières municipales par une coordination souvent a minima, et par l'adjonction d'interventions par des promoteurs, des marchands de biens et même des particuliers. Sans nier le rôle essentiel joué par les municipalités et leur personnel politico-administratif dans l'aménagement francilien (ne serait-ce qu'en tant qu'acteurs veto), le chapitre déplace la perspective et donne à voir tout ce qui relève de la contingence dans la transformation - massive - des espaces bâtis dans la métropole. A l'instar de Dominique Lorrain (2019) et de son économie du détail de l'urbanisme 1.0, il montre aussi les effets induits de cet ensemble disparate d'initiatives (sous-dimensionnement des infrastructures et de l'offre de services notamment scolaire) qui ne sont pas toujours gouvernés. A partir de l'étude du recyclage des sites du ministère de la Défense (un grand propriétaire foncier et immobilier dans la région capitale) et du nouveau siège du ministère à Balard (Paris XVeme), le chapitre de Francesca Artioli montre les rapports de force et la compétition (politique et sur les marchés immobiliers) autour de ces opportunités foncières, dont se saisissent des entrepreneurs politiques souvent aux intérêts divergents. La transformation de ces sites résulte ici de la rencontre entre des problèmes à la recherche d'espaces, des solutions d'aménagement à la recherche de site sur lesquels de matérialiser et démontrer leur validité, sans nécessairement de relation linéaire ni rationnelle entre des solutions d'aménagement, des problèmes à traiter et la localisation des projets.

Plus largement, les coalitions de politiques publiques analysées dans le cas de Plaine Commune (Bellanger et Lelévrier), Est Ensemble (Adisson, Halbert et Maisetti) et de la ville de Paris (Mouchard et Le Galès) sont aussi dépendantes de fenêtres d'opportunité ponctuelles. Par exemple, les entrepreneurs politiques de la Seine-Saint-Denis et de Plaine Commune (Claude Bartolone, Patrick Braouezec) ont construit une partie de leur légitimité et capacité à agir en se mobilisant très systématiquement autour d'opportunités et de projets à la recherche de foncier. L'histoire des grands événements dans ce territoire (Coupe du monde, Jeux Olympiques) peut être lue, aussi, en ces termes.

4) La coordination par les instruments et les données

La quatrième et dernière forme d'action collective est organisée par des instruments, des données et des statistiques. Ces éléments créent, de façon plus ou moins volontaire, des cadres d'échange entre les acteurs. Ils permettent de produire collectivement de l'information, l'échanger, et réduire l'incertitude. Ils coordonnent, ils alignent des acteurs ayant la charge d'enjeux communs ou faisant face aux mêmes problèmes. Ils permettent de savoir ce que font les autres, de les imiter éventuellement et parfois de mettre en place des mêmes réponses. Ils permettent, parfois, d'élaborer ou mettre en œuvre des politiques publiques conjointes.

Les Zones à Faible Emissions (ZFE) sont analysées par Roberto Rodriguez comme un instrument de politiques publiques (vu comme une institution) dont la mise en œuvre est certes retardée par les vetos analysés plus haut mais qui cadre également une « vision

prospective » (Voß et Simons, 2014) de l'avenir et établit un ensemble de règles qui conditionnent l'action. Cette caractéristique structurante des instruments confère aux ZFE la capacité d'induire certains arrangements et participe d'un isomorphisme coercitif ayant conduit, à termes, à la mise en œuvre de cette politique dans la majorité des communes concernées. Le rôle structurant de certains instruments apparaît aussi dans le chapitre de Joël Idt sur l'aménagement métropolitain à partir d'instruments d'urbanisme opérationnel. Ces derniers permettent aux acteurs des ajustements réciproques et la prise en charge d'enjeux spécifiques qui « posent problème » dans leurs activités. Par exemple, le développement, par une société d'économie mixte, d'instruments de soutien au démarrage d'activités commerciales dans les rez-de-chaussée de nouvelles opérations offre un cadre de pour le traitement de cette question et pour réaliser des ajustements à une échelle supra-communale. Ces types d'instruments sont multiples et impulsés par de différents niveaux (l'État, la région, etc.), mais produisent également de cadres plus ou moins contraignants de coordination.

Les données et les statistiques territoriales sont aussi étudiées comme des instruments d'action publique par Jean-Baptiste Chambon et Antoine Courmont. Elles ne sont pas seulement un élément nécessaire à l'action publique, mais jouent aussi un rôle essentiel dans la fabrication et le maintien d'espace politiques et leur institutionnalisation, qui existent parce que « *l'on est capable de les représenter, de les mettre en données, de les matérialiser* » (Elden 2013). Or, la statistique et la cartographie franciliennes se présentent sous la forme d'une anarchie organisée où beaucoup d'organisations aux liens faibles entre elles produisent des données sans coordination. Cependant, quelques exceptions existent. L'Institut Paris Région et l'Atelier Parisien d'Urbanisme réunissent toute sorte d'organisations autour d'une logique de production de savoir et d'accompagnement. De façon encore plus décentralisée, la mise en circulation de données ouvertes et la mutualisation des SIG sont des formes souples de coordination entre intercommunalités distinctes.

La méthode de l'ouvrage

L'ouvrage a deux partis pris méthodologiques. Premièrement, dans les objets étudiés, il se détache de grandes annonces et décisions publiques – allant de la création de la Métropole à la construction du nouveau métro - pour s'intéresser précisément à la mise en œuvre de projets politiques et de politiques publiques. Le livre laisse de côté la volonté historique de l'État de piloter la région parisienne et les changements législatifs en modifiant l'organisation politico-administrative. Ces thématiques sont bien balisées (Le Galès 2020). Il porte en revanche sur les acteurs publics et privés et les institutions métropolitains en action. Il déplace le regard depuis les débats sur les réformes vers les modalités concrètes de l'action prise dans ses contraintes. En deuxième lieu, le livre n'adopte pas une définition *a priori* des limites de la métropole et de ses acteurs. Les échelles d'analyses et les frontières de l'objet ne sont pas données à l'avance par une vision surplombante ou dictée par les limites politico-administratives, mais elles varient en fonctions des problèmes, des politiques publiques et de l'action collective. C'est bien la dimension métropolitaine de l'action collective qui est questionnée, unissant Paris et la banlieue dans sa diversité, qui articule de différents niveaux, secteurs et frontières politico-administratives, implique les dépassements volontaires de ces dernières, leurs débordements inattendus, les stratégies de maintien et à leur éventuelle institutionnalisation sur le long terme.

Une analyse de l'action collective n'a pas seulement une visée scientifique, elle a un intérêt politique. Aplatiser le discours sur la métropole parisienne sur sa complexité est une façon d'obscurcir les mécanismes politiques qui participent à la reproduction de ses inégalités socioterritoriales ou entravent la prise en charge de problèmes collectifs auquel nul *in fine* n'échappe (sauf en votant avec les pieds), tels que la pollution. Certes, les politiques publiques ne peuvent pas tout. Et une entrée par l'action collective et se situant au niveau *meso* des acteurs, de leurs ressources, intérêts et des institutions qui les cadrent n'explique pas tout. Il ne s'agit pas d'oublier les processus *macro* de transformation de l'économie politique du capitalisme ni l'écologie politique des ressources matérielles. Les structures économiques et écologiques et les paradigmes dominants - enchevêtrés entre eux - sont en arrière-plan de l'ouvrage. Certains chapitres intègrent d'ailleurs ces perspectives de façon explicite et soulignent leur portée explicative. C'est le cas du chapitre d'Agnès Bastin et Éric Verdeil sur les approches par les flux de matériaux et celui de Félix Adisson, Ludovic Halbert et Nicolas Maisetti sur l'économie politique de l'austérité budgétaire. D'autres chapitres incluent une analyse des idées et reviennent sur la conversion d'une large partie des élites politico-administratives et économiques métropolitaines au paradigme de la compétitivité et de l'attractivité territoriales. Ce paradigme infuse les politiques de développement économique, mais fonctionne aussi comme le filtre à travers lequel est passé un vaste ensemble de politiques y compris sociales ou culturelles. Les chapitres de Christine Lelévrier, Emmanuel Bellanger et de Félix Adisson, Ludovic Halbert et Nicolas Maisetti le montrent. Mais, à partir de là, la focale sur l'action collective a un apport spécifique : elle permet d'interroger précisément ce que le politique et les politiques publiques veulent et peuvent, encore, faire dans des métropoles fragiles, inégalitaires et traversées par de crises multiples. Les travaux sur le néo-municipalisme (Thompson, 2021) ou l'incrémentalisme de politiques urbaines progressistes (Marques, 2021) montrent que les grands espaces urbanisés ne sont pas condamnés à être totalement néo-libéraux comme le défendent certains. L'action publique des métropoles ne peut donc pas, comme le souligne Gilles Pinson (2021), relever de l'impensé.

Plan du livre

- 1- L'anarchie organisée des décisions d'aménagement ? Des problèmes à la recherche de terrains, des projets à la recherche de problèmes, *Artioli*
- 2- Changement urbain par les interstices : petits promoteurs, planification, métropole, *Idt*
- 3- Méta-organisation et métrologie, les appuis discrets de l'intégration métropolitaine – le cas de l'« observatoire régional de l'immobilier d'entreprise en Île-de-France », *Arab, Crague*
- 4- Plaine Commune/ Seine Saint Denis : fin d'un système ? *Bellanger, Lelévrier*
- 5- Quand les politiques de peuplement rencontrent l'ordre de consolidation budgétaire. Le cas de la première couronne parisienne, *Adisson, Halbert, Maisetti*
- 6- La métropolisation financière ajournée : mobilisation « contre » et non-décision, *Allé*

- 7- Certains sont plus égaux que d'autres : mise en œuvre du projet de la ville de Paris et autonomisation *Le Galès Mouchard,*
- 8- La municipalisation de l'eau à Paris *Lorrain*

- 9- Le métabolisme des déblais franciliens comme exemple d'anarchie organisée ?
Bastin, Verdeil
- 10- Le pouvoir sémantique morcelé. intégration, isolement et concurrence pour la production des données géographiques de la métropole parisienne *Chambon, Courmont*
- 11- Les zones à faible émission. Une coordination partielle à l'échelle métropolitaine
Rodriguez

Bibliographie de l'introduction

AGUILERA T., 2018, « Gouvernance urbaine et critique dans les métropoles européennes : une posture méthodologique pour étudier les effets des mouvements sociaux sur les politiques publiques », *Métropoles*, Hors-série 2018.

AGUILERA T., 2021, « “Contre la métropole et son monde” : mouvements d’occupation et ZAD en France au XXI^e siècle », dans *Nouvelle sociologie politique de la France*, Paris, Armand Colin (Collection U), p. 215- 227.

ARTIOLI F., 2017, « Les politiques du retrait territorial de l’État. Réformes de la carte militaire et gestion des mobilisations locales (1989-2012) », *Gouvernement et action publique*, 6, 1, p. 81- 106.

ARTIOLI F., PRAT P., 2020, « Mesurer et gouverner la région capitale. Conflits et contradictions au sein de l’État », dans LE GALES P. (dir.), *Gouverner la métropole parisienne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 143- 174.

AHRNE G., BRUNSSON N., 2011, *Meta-organizations*, Cheltenham, Elgar.

BACHRACH P., BARATZ M.S., 1963, « Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework », *The American Political Science Review*, 57, 3, p. 632- 642.

BAUMGARTNER F.R., JONES B.D., 1993, *Agendas and Instability in American Politics*, 1^{re} édition, Chicago, University Of Chicago Press.

BEHAR D., BELLANGER E., DELPIROU A., 2018, « La production urbaine en chantier : héritages, enjeux et perspectives des appels à projets innovants », *Métropolitiques.eu*, <https://metropolitiques.eu/La-production-urbaine-en-chantier-heritages-enjeux-et-perspectives-des-appels-a.html#haut>

BEHAR D., DELPIROU A., 2020, *Atlas du Grand Paris: Une métropole en mutations*, Paris, Autrement.

BEZES, P. et LE LIDEC, P. 2016, « Politiques de l’organisation: Les nouvelles divisions du travail étatique ». *Revue française de science politique*, 2016, vol. 66, no 3, p. 407-433.

BORRAZ O., 1998, *Gouverner une ville : Besançon, 1959-1989*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

BORRAZ O., 2022, dir., *La société des organisations*, Paris, Presses de Sciences Po.

BRENNER N., THEODORE N., 2002, « Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism” », *Antipode*, 34, 3, p. 349- 379.

CASTEL, P. et HENAUT, L. 2022, « Création organisationnelle et cercle vicieux néo-bureaucratique ». in O.Borraz, *La société des organisations*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 157-170.

CHAUVEL J., 2021, « La construction territoriale d'un problème public en contexte multiniveaux. Le cas du Grand Paris », *Revue Gouvernance / Governance Review*, 18, 1, p. 10- 39.

CHISHOLM D., 1992, *Coordination Without Hierarchy: Informal Structures in Multiorganizational Systems*, 292 p.

COHEN M.D., MARCH J.G., OLSEN J.P., 1972, « A Garbage Can Model of Organizational Choice », *Administrative Science Quarterly*, 17, 1, p. 1- 25.

COLLECTIF, 2021, « « La Métropole du Grand Paris paraît inopérante pour gérer un espace de 12 millions d'habitants » », *Le Monde.fr*, 24 juin 2021.

DESJARDINS X., 2010, « La bataille du Grand Paris », *L'Information géographique*, 74, 4, p. 29- 46.

DESJARDINS X., DOUAY N., GAGNIERE V., 2012, « Évolution des schémas, permanence des tracés : la planification de la région parisienne au prisme des réseaux ferroviaires », *Géocarrefour*, 2, p. 209- 224.

ELDEN S., 2013, *The Birth of Territory*, Chicago, University of Chicago Press.

ENRIGHT T., 2016, *The Making of Grand Paris: Metropolitan Urbanism in the Twenty-First Century*, MIT Press.

ESTEBE P., LE GALES P., 2003, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique*, 107, 3, p. 345.

FAYTRE L., LE GOFF T., 2022, *Fragiles métropoles. Le temps des épreuves*, Paris, Presses Universitaires de France - Les cahiers de l'Institut Paris Région.

FINDEISEN, F., LE GALÈS, P., 2021, *Housing policy policies : Instruments contradicting the goals*, Working Paper, Sciences Po.

FLAMAND J.-P., 1989, *Loger le peuple. Essai sur l'histoire du logement social en France*, Paris, La Découverte.

FLYVBJERG B., 2014, « What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview », *Project Management Journal*, 45, 2, p. 6- 19.

FOURCAUT A., BELLANGER E., FLONNEAU M., 2007, *Paris/Banlieues. Conflits et solidarités, Historiographie, anthologie, chronologie, 1788-2006*, Paris, Créaphis.

FRIEDBERG E., 1997, « La théorie des organisations et la question de l'anarchie organisationnelle », dans CURAPP (dir.), Paris, PUF, p. 271- 290.

GALIMBERTI D., LOBRY S., PINSON G., RIO N., 2014, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », *Hérodote*, 154, 3, p. 191- 209.

GUERANGER D., DESAGE F., 2011, *La politique confisquée*, Editions du Croquant.

GILLI F., 2014, *Grand Paris : L'émergence d'une métropole*, Paris, Presses de Sciences Po.

GILLI F., OFFNER J.-M., 2009, *Paris, métropole hors les murs : Aménager et gouverner un Grand Paris*, Paris, Les Presses de Sciences Po.

GOMES P., PÉRÈS Y., 2022, « Introducing real estate led start-up urbanism: An account from Greater Paris », *Progress in Planning*, 162.

GUERANGER D., DESAGE F., 2011, *La politique confisquée*, Vulaines-sur-Seine, Editions du Croquant.

GUEYMARD S., LARUELLE N., 2017, « Inégalités environnementales et sociales sont étroitement liées en Île-de-France », *Note Rapide de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme - Île-de-France*, 749.

HALL P., 1982, *Great Planning Disasters*, University of California Press.

HALPERN C., LASCOUMES P., GALES P.L., 2014, *L'instrumentation de l'action publique : Controverses, résistance, effets*, Paris, Les Presses de Sciences Po.

HALPERN C., LE GALES P., 2020, « Transports. La région Île-de-France contre l'État », dans *Gouverner la métropole parisienne*, Paris, Presses de Sciences Po (Académique), p. 301- 326.

INED, 2020, « Surmortalité due à la Covid-19 en Seine-Saint-Denis : l'invisibilité des minorités dans les chiffres », *Ined - Institut national d'études démographiques*.

KING, D. et LE GALÈS, P. 2017, (eds.). *Reconfiguring European states in crisis*. Oxford University Press.

KINGDON J.W., 1984, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Harlow, Pearson.

LE GALES P., 2011, *Le retour des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, deuxième édition.

LE GALÈS, P., 2017, « The political sociology of cities and urbanisation processes: social movements inequalities and governance » in S.HALL, ed., *The Sage Handbook of the 21st Century City*, p. 215-235.

LE GALES P., 2020a, *Gouverner la métropole parisienne. État, conflits, institutions, réseaux*, Paris, Presses de Sciences Po.

LE GALES P., 2020b, « Introduction. Le gouvernement de la métropole parisienne. Problème d'État et opposition Paris/banlieue », dans *Gouverner la métropole parisienne État, conflits, institutions, réseaux*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 7- 37.

LE GALES, P., 2021. "The rise of local politics: A global review". *Annual Review of Political Science*, 24, p. 345-363.

LE GALÈS P., VITALE T., 2013, « Governing the large metropolis A research agenda », *Working papers du Programme Villes & Territoires*, 8, p. 1- 20.

LE GALÈS P., ROBINSON, J., eds, 2023, *Handbook of comparative global urban studies*, Londres, Routledge.

LE GOIX, R. et SAINT-JULIEN, T., *La métropole parisienne*. Paris, Belin, 2007.

LE LIDEC P., 2018, « La fabrique politique de la métropole du Grand Paris », *Gouvernement et action publique*, 4, 4, p. 93- 125.

LEFEVRE C., 2017, *Paris, métropole introuvable. Le défi de la globalisation*, Presses Universitaires de France, Paris.

LESCLOUPE C., 2021, *Une configuration indécidable : retour sur vingt années de réforme ininterrompue des institutions du Grand Paris (2000-2020)*, Thèse de doctorat en science politique, Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

LOGAN J.R., MOLOTCH H.L., 1987, *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*, Berkeley, University of California Press.

LORRAIN, D., *L'urbanisme 1.0. Enquête sur une commune du Grand Paris*. Raisons d'agir, 2018.

LOWI T., 1972, « Four Systems of Policy, Politics, and Choice », *Public Administration Review*, 32, 4, p. 298- 310.

MARIETTE A., PITTI L., 2020a, « Covid-19 en Seine-Saint-Denis (1/2) : quand l'épidémie aggrave les inégalités sociales de santé », *Métropolitiques*.

MARIETTE A., PITTI L., 2020b, « Covid-19 en Seine-Saint-Denis (2/2) : comment le système de santé accroît les inégalités », *Métropolitiques*.

MARQUES, E.C.L. (dir.), 2021, *The Politics of Incremental Progressivism: Governments, Governances and Urban Policy Changes in São Paulo*, Hoboken, NJ West Sussex, Wiley Blackwell.

MOCH M.K., PONDY L.R., 1977, « The Structure of Chaos: Organized Anarchy as a Response to Ambiguity » MARCH J.G., OLSEN J.P., CHRISTENSEN S., COHEN M., ENDERUD H., KREINER K., ROMELAER P., ROMMETVEIT K., STAVA P., WEINER S. (dirs.), *Administrative Science Quarterly*, 22, 2, p. 351- 362.

- MISSIKA, J.L., 2019. Le nouvel urbanisme parisien. *Terra Nova, en ligne*, 2019, p. 2.
- ORFEUIL J.-P., WIEL M., 2012, *Grand Paris. Sortir des illusions, approfondir les ambitions*, Paris, Scrineo.
- ORTON J.D., WEICK K.E., 1990, « Loosely Coupled Systems: A Reconceptualization », *The Academy of Management Review*, 15, 2, p. 203- 223.
- PARNET C., 2020, « Entrepreneurs de métropole. La mobilisation des représentants patronaux pour la métropole marseillaise (2004-2017) », *Gouvernement et action publique*, 9, 1, p. 87- 114.
- PASSALACQUA A., 2020, « Les transports parisiens et les pouvoirs politiques : des conflits d'échelles, du métro au Grand Paris Express (XIXe-XXIe siècle) », *Revue d'histoire des chemins de fer*, 53, p. 21- 40.
- PECK J., BOK R., ZHANG J., 2023, « Hong Kong – a model on the rocks? », *Territory, Politics, Governance*, 11, 1, p. 100- 119.
- PECK J., THEODORE N., BRENNER N., 2013, « Neoliberal Urbanism Redux? », *International Journal of Urban and Regional Research*, 37, 3, p. 1091- 1099.
- PETILLOT A., 2020, « La santé, une restructuration au défi des inégalités », dans *Atlas du Grand Paris: Une métropole en mutations*, Paris, Autrement, p. 72- 72.
- PINSON G., 2009, *Gouverner la ville par projet : Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- PINSON G., 2019, « Politiser et dépolitiser la métropole : dimensions et modes de politisation de l'intercommunalité bordelaise », *Métropoles*, 25.
- PINSON G., 2021, « La gouvernance métropolitaine contre la métropolisation néolibérale », *AOC media - Analyse Opinion Critique*.
- PRAT P., 2012, *L'institutionnalisation de l'action de l'État en région parisienne. Du plan Prost à la police d'agglomération : quand l'État administre, aménage et surveille la région-capitale*, Thèse de science politique, Paris, Institut d'Etudes Politiques de Paris.
- PRAT P., 2020, « “Rendre le territoire gouvernable par l'État”. L'institutionnalisation du préfet de la région Île-de-France », dans *Gouverner la métropole parisienne*, Paris, Presses de Sciences Po, p. 65- 92.
- PRESSMAN J.L., WILDAVSKY A., 1973, *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland or, Why it's amazing that Federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley, University of California Press.

- PRETECEILLE E., 1997, « Ségrégation, classes et politique dans la grande ville », dans BAGNASCO A., LE GALES P. (dirs.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, p. 99- 128.
- RACO M., BRILL F., FERM J., 2021, « Intermediary Organisations and the Liquid Regulation of Urban Planning in England », dans RYDIN Y., BEAUREGARD R.A., CREMASCHI M., LIETO L. (dirs.), *Regulation and Planning*, New York, Routledge.
- SALET W.G.M., KREUKELS A., 2003, *Metropolitan Governance and Spatial Planning: Comparative Case Studies of European City-regions*, Taylor & Francis, 422 p.
- SAVINI F., 2012, « Who makes the (new) metropolis? Cross-border coalition and urban development in Paris », *Environment and Planning A*, 44, 8, p. 1875- 1895.
- SCHARPF F.W., 1994, « Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations », *Journal of Theoretical Politics*, 6, 1, p. 27- 53.
- SÖDERSTRÖM O., 2018, « Analysing Urban Government at a Distance: With and Beyond Actor-Network Theory », dans KURATH M., MARSKAMP M., PAULOS J., RUEGG J. (dirs.), *Relational Planning: Tracing Artefacts, Agency and Practices*, Cham, Springer International Publishing, p. 29- 50.
- STORPER M., 2014, « Governing the large metropolis ». *Territory, Politics, Governance*, 2, 2, p. 115-134.
- STONE C.N., 1989, *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence, University Press of Kansas.
- STROMBONI C., 2022, « Déserts médicaux : en Île-de-France, 62,4 % de la population en zone « rouge » », *Le Monde.fr*, 14 mars 2022.
- SUBRA P., 2012, *Le Grand Paris : Géopolitique d'une ville mondiale*, Paris, Armand Colin, 336 p.
- TARROW S.G., 1977, *Between center and periphery. Grassroots politicians in Italy and France*, New Haven, Yale University Press.
- THOMPSON M., 2021, « What's so new about New Municipalism? », *Progress in Human Geography*, 45, 2, p. 317- 342.
- TSEBELIS G., 2002, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press.
- VOß, J.-P., SIMONS A., 2014, « Instrument Constituencies and the Supply Side of Policy Innovation: The Social Life of Emissions Trading », *Environmental Politics*, 23, 5, p. 735-54.
- WEICK K.E., 1976, « Educational Organizations as Loosely Coupled Systems », *Administrative Science Quarterly*, 21, 1, p. 1- 19.

WIEL M., 2011, *Grand Paris. Premier Conflit Ne de la Décentralisation*, Paris, Editions L'Harmattan.