

Sociologie des coalitions et des alliances partisanes : le gouvernement politique des institutions – Journée d'études
(Lille, vendredi 13 juin 2008)

Auteur :

David Guéranger
LATTS / ENPC
6 & 8, avenue Blaise Pascal
77455 Marne la Vallée
Tel : 01 64 15 38 05
david.gueranger@enpc.fr

L'administration au travail en contexte coalitionnel. La rédaction du nouveau PLU parisien

L'objectif de cette communication est d'étudier et de réfléchir au rôle de l'appareil administratif, et plus précisément au travail de certains fonctionnaires, dans un contexte de gouvernement coalisé. Cette réflexion s'inscrit donc dans le second axe de questionnement portant sur « Les coalitions au gouvernement ». Elle prend toutefois appui sur une recherche menée dans une perspective sensiblement différente, puisqu'il s'agissait d'étudier les modes de coordination de l'appareil administratif parisien et le travail concret des fonctionnaires, lors de la refonte du document d'urbanisme de la capitale. Le questionnement proposé pour la journée d'étude nous donne ainsi l'occasion de revisiter notre matériau et d'examiner la façon dont l'appareil administratif a été amené, sur ce dossier spécifique du PLU, à gérer les divergences et les équilibres au sein d'une majorité composée d'élus socialistes, Verts et communistes. Il s'agira donc d'étudier dans une conjoncture singulière – le gouvernement de coalition de la mandature Delanoë – le travail concret de quelques agents de la ville sur un dossier spécifique – le Plan Local d'Urbanisme – qui s'avère être particulièrement conflictuel. La présente communication repose donc empiriquement sur une revue de presse *ad hoc*, ainsi que sur la réalisation d'une trentaine d'entretiens semi-directifs visant à saisir les pratiques des agents au travail, les problèmes rencontrés et les solutions administrées¹.

A ce stade encore primitif de l'analyse, il nous semble – c'est en tout cas l'hypothèse sur laquelle nous travaillerons dans un premier temps – que le travail des agents en contexte de coalition politique traduit une nécessité renforcée de gérer et d'opérer un travail d'arbitrage classiquement dévolu au personnel politique et aux cabinets. Les actions des agents visent de façon assez convergente à contenir et endiguer le conflit plutôt qu'à identifier les différends et les différences, à permettre leur expression publique et à favoriser ainsi leur règlement par les élus. Malgré notre volonté d'avancer dans cette réflexion, nous nous sommes contentés dans cette présentation de mettre à plat et de classer ces pratiques en deux catégories, encore fragiles : la première est celle de l'échange, du *bargaining* anglo-saxon, la seconde celle de

¹ La recherche dont il est ici question tout autant que les entretiens ont été réalisés en équipe, et François-Mathieu Poupeau occupe une place prépondérante dans ce dispositif.

« l'habillage technique » des problèmes et des solutions. Avant cela, nous prendrons le temps de revenir sur deux idées essentielles à l'appui de notre démarche. L'idée d'abord que la mandature Delanoë fournit une illustration archétypique du gouvernement coalitionnel d'une part. L'idée ensuite que le PLU est un dossier éclairant pour tester les effets du gouvernement de coalition sur le travail administratif.

Le gouvernement de Paris entre 2001 et 2008 : une coalition archétypique ?

Le gouvernement parisien en place durant la période 2001-2008, sous la houlette du maire socialiste Bertrand Delanoë, présente toutes les caractéristiques d'une coalition, au sens défini pour la journée d'étude. Avant d'en donner les grandes caractéristiques, nous souhaitons revenir rapidement sur le contexte qui lui donne naissance.

La formation de la coalition en 2001

Le gouvernement de la ville de Paris figure une situation singulière liée à sa configuration institutionnelle, c'est-à-dire à la nécessité de coordonner les deux niveaux que sont le niveau parisien et celui de l'arrondissement. D'un côté, un conseil de Paris qui compte 163 élus aux origines géographiques différentes et appartenant à des formations politiques différentes. Ce conseil élit classiquement l'exécutif parisien, composé d'une trentaine d'adjoints aux maires. Suite aux élections municipales de 2001, la majorité dispose de 92 sièges, contre 71 à la droite, qui se répartissent entre plusieurs courants : le PS, les Verts, le PC, le MDC, le PRG. Fort de sa majorité relative (50 sièges), le maire est donc obligé de compter avec les élus Verts (23 sièges) pour obtenir une majorité absolue au conseil de Paris². La composition de l'exécutif traduit cette diversité puisqu'il compte 19 adjoints socialistes, 7 adjoints verts, 4 adjoints communistes, 2 MDC et un PRG. D'un autre côté, le niveau central doit composer avec des mairies d'arrondissement qui peuvent être détenues soit par l'opposition soit par d'autres formations. Dans le cas de la mandature 2001-2008, l'UMP dispose de 8 mairies d'arrondissement alors que la majorité en totalise douze (le PS 10, le MDC une, et les Verts une également). Dans ces derniers cas, les exécutifs relèvent eux-mêmes bien souvent de coalitions politiques, le maire d'arrondissement étant alors flanqué d'adjoints d'autres formations politiques que la sienne.

Aux lendemains des élections municipales de 2001, les négociations entre formations politiques ont été tenues secrètes, jusqu'au dernier moment. Si la répartition des postes d'adjoints n'a pas ouvertement suscité de conflits, c'est la nomination des adjoints en arrondissements qui a vraisemblablement posé le plus de problèmes. Jusqu'à la veille de l'installation des conseils d'arrondissement, les Verts ont menacé de faire exploser la majorité – voire plus simplement de se placer dans l'opposition – dans plusieurs arrondissements détenus par la gauche, au motif que le PS ne respectait pas ses engagements de l'entre-deux-tours. C'est le cas dans le 3^{ème} arrondissement, où Yves Contassot démissionne de son poste de maire adjoint, dans le 4^{ème} aussi où les Verts réclament un adjoint supplémentaire, dans le 10^{ème} encore où une élue des Verts menace de se présenter contre le candidat PS, dans le 19^{ème} enfin où les élus écologistes refusent un poste d'adjoint. A une exception près, ces arrondissements sont détenus par des maires socialistes sortants. Dans l'autre cas (celui du 19^{ème}), c'est la section du parti les Verts qui dans ce refus manifeste son opposition à Yves

² Pour une représentation exhaustive des élus au conseil de Paris, voir l'annexe 3.

Contassot. Au final, sur les 27 postes d'adjoints des 12 mairies d'arrondissement détenues par la gauche, les Verts réclamaient 11 postes et n'en obtiendront finalement que 9.

Les coalitions du gouvernement parisien

On peut analyser cet épisode fondateur conflictuel comme une première manifestation des nombreuses difficultés à trouver des ajustements au sein du gouvernement de coalition parisien. Il permet de voir apparaître plusieurs tensions, plusieurs clivages. Plutôt qu'une seule coalition, ce sont de multiples coalitions qui se donnent à voir, selon les contextes et les problèmes. Nous proposons d'en distinguer plusieurs types.

Le premier type est classiquement celui qui oppose les différentes formations politiques. Les négociations qui accompagnent la répartition des postes pendant et après l'entre-deux-tours augurent les difficultés qui, durant toute la mandature, vont émailler l'exercice collectif du pouvoir. A de nombreuses reprises, les Verts vont se désolidariser ou mettre en danger la majorité de gauche pour faire valoir les intérêts et les idées de leur groupe politique. C'est, peu de temps après l'installation des équipes, le budget modificatif de la ville de Paris qui est l'occasion pour Yves Contassot de mettre en avant l'absence de moyens octroyés aux élus Verts³. Quelques mois plus tard, pendant l'été, une cérémonie symbolique est organisée par quelques militants écologistes, avec le soutien de l'adjoint Vert Denis Baupin, afin de débaptiser la voie Georges Pompidou et de la rebaptiser ironiquement : « Quai de la Véloration », « impasse Chirac (écologiste mai 2001-mars 2002) » ou encore « quai des anciens embouteillages ». Le maire de Paris goûte peu cet humour qu'il trouve « complètement déplacé ». En juillet 2004, un nouveau différend oppose les deux principales composantes de la majorité sur la question du mariage homosexuel, ce qui conduit les élus Verts à refuser de prendre part au vote en conseil de Paris⁴. Deux années plus tard, plusieurs élus Verts (et notamment les adjoints au maire Denis Baupin et Yves Contassot) participent à une manifestation pour protester et s'opposer à l'inauguration du « parvis Jean-Paul II » par Bertrand Delanoë, en lieu et place du Parvis de Notre-Dame⁵.

Pour ne pas s'en tenir au strict nominalisme auquel nous enjoint la définition proposée pour la journée d'étude, il faut souligner que les problèmes posés à la coalition parisienne sont aussi marqués par les divisions internes aux formations politiques elles-mêmes. Les grands rendez-vous politiques que sont d'une part les élections et d'autre part les congrès des partis sont souvent l'occasion de rappeler les tensions qui existent entre élus du même bord politique. Au sein du Parti Socialiste par exemple, Bertrand Delanoë a dû faire face à d'autres candidats à la mairie de Paris, Dominique Strauss-Kahn et Jack Lang, qui ont alors bénéficié du soutien de plusieurs élus locaux, notamment du président du conseil régional Jean-Paul Huchon. Durant la mandature Delanoë, ce sont toutefois parmi les élus écologistes que les tensions intra-partisanes sont le plus visibles. Elles opposent, à grands traits, une tendance qu'on pourrait qualifier de « radicale », incarnée par Yves Contassot (soutenu par Noël Mamère) et plusieurs élus d'arrondissement, à une tendance plus « réformiste », incarnée par Denis Baupin (proche

³ Yves Contassot annonce que les Verts pourraient ne pas prendre part au vote « si nos attentes ne sont pas mieux prises en compte, qu'il s'agisse de politique ou de moyens pour notre groupe et nos adjoints dans les arrondissements » (« Les querelles vertes déteignent sur le budget de Paris », *Libération*, 9 juillet 2001)

⁴ Les Verts se prononcent notamment en faveur d'une loi sur la parentalité des personnes de même sexe, demandant que soit levées les sanctions administratives qui pèsent sur Noël Mamère du fait qu'il ait marié deux hommes, et souhaitent enfin que la municipalité parisienne se mette en situation de célébrer elle aussi les mariages de personnes du même sexe (« Mariage homosexuel : désaccord en les Verts et le maire de Paris », *AFP*, 3 juillet 2004).

⁵ « Manifestation de protestation contre la place Jean-Paul II à Paris », *AFP*, 3 septembre 2006.

de Dominique Voynet). Régulièrement, les tensions réapparaissent entre ces deux adjoints et entre ces deux « courants », les premiers reprochant aux seconds leur complaisance à l'égard du PS, ce qu'une élue écologiste n'hésite pas à qualifier de tendance « Vert-caviar »⁶. L'affaire du platane situé au 93 boulevard de Port-Royal qui survient au milieu de l'année 2006 illustre également la tension entre les deux logiques sectorielles portées par les deux adjoints Verts : la nécessité de développement des transports en commun ; la nécessité de préserver les espaces naturels⁷. Dans ce contexte d'opposition à la fois idéologique et sectoriel parmi les élus écologistes, les congrès et les élections font souvent resurgir les clivages. Au sein de l'appareil, Denis Baupin conforte toutefois une avance sur son rival. Début 2003, sa motion devance avec celle des voynetistes la motion portée par Yves Contassot. Plus récemment, c'est-à-dire à la veille des municipales de 2008, le soutien des militants parisiens lui permet de ravir la tête de liste à Yves Contassot pour la conquête de la mairie.

La coalition trouve enfin une autre limite dans les conflits qui surgissent entre le niveau central et celui de l'arrondissement. Sur ce point, l'épisode fondateur de la répartition des postes d'adjoints d'arrondissement relatés plus haut est assez emblématique. On peut en effet analyser la grande difficulté à trouver une solution de compromis à cette distribution comme la manifestation des difficultés à trouver des ajustements entre le niveau central et celui de l'arrondissement : difficulté pour le maire de Paris à peser sur les choix politiques en arrondissement, dans les arrondissements d'opposition bien sûr mais également dans les arrondissements de la majorité tenus par ceux qui sont parfois qualifiés de « barons » socialistes ; difficulté aussi pour les Verts à articuler les négociations menées au niveau central avec le maire de Paris aux revendications des élus et des sections en arrondissement, parfois en conflit avec les élus du niveau central. Dans ces différents cas, à la logique de négociation entre formations vient s'ajouter une contrainte supplémentaire, à savoir la nécessité de respecter les engagements vis-à-vis des élus « de base », ici ceux du niveau de l'arrondissement. Dans ce contexte, la négociation entre les représentants des formations politiques est marquée par l'irruption des élus d'arrondissement : elles obligent Bertrand Delanoë à revenir sur les engagements pris vis-à-vis des Verts ; elles conduisent les adjoints Verts à menacer l'exécutif parisien. L'opposition entre formations politiques ne disparaît donc pas, mais elle s'efface ici derrière une opposition central / local plus structurante.

Le PLU, motif de dissensions au sein de la coalition parisienne

Dès après son élection aux municipales de 2001, l'équipe de Bertrand Delanoë présente la révision du Plan d'Occupation des Sols (POS) et sa transformation en Plan Local d'Urbanisme (PLU) comme l'un des piliers de la politique municipale, voire « la grande affaire » de la mandature. Ce document qui planifie et régit le développement urbain à Paris doit traiter tout à la fois des questions de logement, de voirie, d'espaces verts, de commerce, etc. Celles-ci relèvent non seulement de directions administratives distinctes mais aussi de tutelles politiques hétérogènes. Le PLU s'avère donc un dossier éclairant pour étudier la mise à l'épreuve de la coalition politique d'une part, et le règlement en pratiques de ces différents par les agents. Avant de revenir sur ces différents désaccords, je vais en rappeler les caractéristiques essentielles.

⁶ Sylvie Bouleau, élue écologiste au conseil régional, citée par *Le Monde*, 6 août 2001.

⁷ Le platane centenaire et de grande taille pose un problème de circulation aux bus qui, à cet endroit, ne peuvent plus se croiser. Promis à l'abattage, il est défendu bec et ongle par Yves Contassot qui va jusqu'à invoquer les pigeons ramiers qui nichent dans ses branches pour essayer d'éviter l'abattage (voir « Le platane, les Verts et le pigeon ramier », *Le Monde*, 22 octobre 2006).

Le PLU, objet transversal

Pour ne la décrire que brièvement, l'élaboration du PLU est une procédure longue qui s'engage dès après les élections municipales de 2001, et se décompose grossièrement en quatre phases. La première phase est celle du *diagnostic*, et se déroule pour l'essentiel au cours de l'année 2002. L'objectif est de présenter à la fois un bilan de la situation parisienne sur quelques grands dossiers en lien direct ou indirect avec l'urbanisme (logement, espaces verts, espaces publics, voirie, etc.), et de faire un point sur les problèmes majeurs que rencontre la capitale. Cette phase s'appuie essentiellement sur les travaux de l'administration parisienne et, dans une moindre mesure, sur la sollicitation d'experts, universitaires pour la plupart. Au diagnostic succède le *Plan d'Aménagement et de Développement Durable* (PADD), innovation introduite par la loi SRU, et qui constitue le « volet politique » du PLU, son volet doctrinaire. A Paris, les réflexions sur le PADD s'étalent tout au long de l'année 2003. Le troisième volet du PLU est le *règlement* proprement dit, corpus de règles juridiques, de cartes et documents annexes qui doivent opérationnaliser et concrétiser les principes directeurs du PADD. En pratique, les fonctionnaires de la ville, tout particulièrement ceux de la Direction de l'Urbanisme (DU), anticipent cette phase et engagent leurs propres réflexions dès l'amorce du PLU, comme je le décrirai plus loin. La rédaction du règlement s'achève fin 2004, à la veille du vote au Conseil de Paris de février 2005 qui entérine le document et lance, ultime phase, l'*enquête publique*. Le document peut finalement être adopté dans les temps par la majorité municipale, en juin 2006.

Conformément aux injonctions de la loi SRU, le processus s'accompagne d'un dispositif de concertation censé rendre la décision plus légitime et plus efficace. Dès le lancement du PLU, la nouvelle majorité entend aller plus loin que la loi ne le stipule, faisant de la concertation une « marque de fabrique » de ses politiques publiques. Concrètement, celle-ci repose sur un ensemble de dispositifs, dont deux constituent l'ossature principale. Le premier, qualifié de « concertation locale », sollicite les conseils de quartier afin de recueillir leur avis ainsi que leurs propositions d'aménagement concrètes. Le second, qualifié de « concertation institutionnelle », consiste plutôt à réunir au sein de « groupes thématiques » sectoriels, placés sous la responsabilité d'un adjoint, les grands partenaires institutionnels publics et privés (AP-HP, RATP, SNCF...) pour, thème par thème, réfléchir aux enjeux d'urbanisme et débattre des orientations réglementaires. Pour être complet, il faudrait ajouter à ces dispositifs plusieurs manifestations (Etats Généraux du PLU), réunions d'information ou de restitution, actions de formation et une enquête par questionnaire (juin 2004) ; bref une batterie d'outils censés rapprocher le citoyen de la décision publique.

Sur le fond, le PLU constitue la colonne vertébrale de l'aménagement parisien. A ce titre, il doit définir les principes et les règles qui s'appliquent en matière de construction, de réhabilitation, de préservation et de protection sur l'ensemble du territoire parisien : quels sont les espaces verts à préserver ? les bâtiments remarquables à protéger ? quelles sont les règles de construction qui s'appliquent aux constructions nouvelles ? aux opérations de réhabilitation ? quelles sont les fonctions urbaines qui sont privilégiées ? comment doivent être répartis les équipements publics ? quelles sont les règles qui encadrent l'aménagement des espaces publics ? quels sont les espaces privilégiés du développement urbain ? Ces questions appellent, par construction, des arbitrages entre intérêts et logiques contradictoires. Prenons quelques exemples. Faut-il privilégier la construction de logements sociaux ou, au contraire, l'immobilier commercial et de bureau pour endiguer la fuite d'un certain nombre d'activités vers la première couronne ? Faut-il revoir le partage de la voirie au détriment des

automobiles, au risque d'engorger plus encore la circulation parisienne, au risque de faire fuir plus encore les emplois de l'hyper-centre, au risque de faire porter aux habitants des communes périphériques les nuisances associées ? Faut-il préserver les espaces encore libres et multiplier les jardins et espaces verts ? Ces quelques exemples, parmi bien d'autres, montrent que le PLU est censé arbitrer entre des logiques sectorielles, spatiales et politiques souvent contradictoires. Ces arbitrages sont d'autant plus indispensables que le contexte urbain est marqué par la saturation des espaces et la très grande rareté des réserves foncières disponibles. Les marges de manœuvre étroites renforcent la nécessité de trancher entre différentes fonctions urbaines, équipements collectifs, espaces verts et jardins, logement, bureau, etc.

Le PLU est en outre un dossier symbolique pour la nouvelle équipe en place, pour plusieurs raisons. D'une part, il est souvent présenté comme « la grande affaire » de la mandature Delanoë. Avec le Plan des Déplacements de Paris et le Programme Local de l'Habitat, il est l'un des trois volets du Projet de ville de Paris, cœur du plan de mandat de l'équipe au pouvoir. D'autre part, cette révision se veut l'application immédiate de la loi SRU, une loi emblématique du gouvernement de gauche au pouvoir en France entre 1997 et 2002, une loi alors portée par un ministre communiste (Jean-Claude Gayssot) et un secrétaire d'Etat socialiste (Louis Besson). Symbolique, la révision du document d'urbanisme l'est aussi parce qu'elle est affaire de long terme, une affaire qui dépasse la seule mandature et engage la capitale pour de nombreuses années. A titre d'exemple, le précédent document d'urbanisme, le POS, date de 1977⁸. Pour finir, un contexte urbain alarmiste renforce la charge symbolique du PLU, puisque plusieurs diagnostics mettent l'accent sur un double mouvement de fuite : une fuite des habitants et une fuite des emplois. Ce processus est un grand motif d'inquiétude pour les élus, toutes tendances confondues, et un sujet fréquemment abordé lors de nos entretiens⁹. Pour toutes ces raisons, la révision du document d'urbanisme est un dossier crucial et symbolique pour la coalition au pouvoir qui, de ce fait, se trouve dans l'obligation de la mener à son terme.

Dans le même temps, ce processus de révision est d'une grande complexité, notamment parce qu'il implique un nombre très important d'acteurs, pas seulement politiques, mais aussi administratifs, institutionnels, associatifs, citoyens, etc. Pour le personnel politique, le dossier PLU présente la particularité d'impliquer, directement ou indirectement, une quantité innombrable d'adjoints. Outre Jean-Pierre Caffet (PS) qui pilote la procédure, il faut mentionner Denis Baupin (les Verts) pour les transports et déplacements, Jean-Yves Mano (PS) pour le logement, Yves Contassot (les Verts) pour l'environnement, Christian Sautter (PS) pour l'économie et l'emploi. Il faudrait en outre ajouter, de façon plus indirecte, Marie-Pierre de la Gontrie (PS) pour la démocratie de proximité, Pierre Mansat (PCF) pour les relations avec les autres collectivités, Eric Ferrand (MDC) pour les affaires scolaires et périscolaires, Christophe Girard (les Verts) pour les affaires culturelles. Il faut ajouter à ce deuxième cercle un troisième, composé des maires d'arrondissement, car si ces derniers ne disposent pas de services administratifs et techniques étoffés (tout au plus quelques chargés de mission), ils jouent toutefois dans le domaine de l'urbanisme un rôle de médiation entre le

⁸ Le POS a certes connu quelques modifications – des révisions pour parler selon la langue consacrée – en 1989 et durant la décennie 1990. Mais ces révisions ont porté sur des objectifs particuliers, la simplification du document par une réduction du nombre de zones (1989), la limitation de la construction de bureaux ou encore la protection de certains quartiers comme Montmartre ou le Faubourg Saint Antoine, sans remettre en cause l'ensemble du dispositif.

⁹ Pour une synthèse de ces éléments de diagnostic, on pourra se reporter à la publication que l'Atelier Parisien d'Urbanisme leur consacre : « Paris 2020, éléments pour un plan d'aménagement et de développement durable », *Paris Projet*, APUR, octobre 2003, 208 pages.

« terrain » et le pouvoir central¹⁰. Les élus d'arrondissement, tout particulièrement le maire d'arrondissement, sont des interlocuteurs quotidiens des services administratifs déconcentrés sur les questions de voirie ou sur les jardins et espaces verts, et des interlocuteurs directs des habitants réunis en conseils de quartier. A ces acteurs politiques, il faut encore ajouter les nombreux pans de l'appareil administratif parisien, Direction de l'Urbanisme (DU) bien sûr, mais aussi Direction de la Voirie et des Déplacements (DVD), Direction de l'Habitat et du Logement (DHL), Direction des Parcs et Jardins et Espaces Verts (DPJEV), Direction du Développement Economique et de l'Emploi (DDEE). Chaque fois, ce sont des organisations étoffées, volumineuses, aux ramifications nombreuses¹¹. Sans grande surprise, la gestion politique de ce dossier fait donc apparaître plusieurs divisions au sein de la majorité.

De quelques motifs de controverse du PLU parisien

Les positions politiques affichées sur diverses questions de société (mariage homosexuel et laïcité par exemple) feront apparaître des tensions au sein de la majorité parisienne, comme nous l'avons expliqué plus haut. De même, les questions d'urbanisme, de logement et de déplacement vont susciter de fortes tensions entre les Verts et les autres composantes de la majorité, jusqu'à se traduire en crise politique ouverte. Le Plan Local d'Urbanisme, parce qu'il implique tous ces domaines en même temps, sera particulièrement touché par les secousses successives. La première d'entre elles porte moins sur le fond que sur la forme : au milieu de l'année 2004, le maire projette d'adresser 800 000 questionnaires aux parisiens afin de recueillir leur point de vue sur différents aspects de l'urbanisme parisien. Cette opération très largement monopolisée par le cabinet du maire suscite la protestation des élus Verts qui y voient, en période électorale pour les européennes, une manière de plébisciter la figure du maire. Ils exigent donc que soient joints au questionnaire les points de vue des différents partis. Malgré les protestations des autres composantes de la majorité (PS, PC, MRC), le maire finit par accepter, ce qui ne fait qu'attiser les signes mécontentements au sein de la majorité qui voient dans ce recul l'influence trop forte du parti écologiste. Sur le PLU toutefois, ce sont deux questions majeures qui vont diviser la majorité au pouvoir et provoquer les tensions les plus vives : la question de la densité et celle du logement social.

Dès le milieu de l'année 2004, les tensions autour de la densité sont perceptibles à travers le dossier sur les IGH, pour Immeubles de Grande Hauteur. En résumé le maire de Paris souhaite pouvoir développer, sur des territoires particuliers plutôt situés aux portes de Paris, des immeubles de grande taille qui dépassent la hauteur maximum de 37 mètres en vigueur dans la capitale. Il y voit une occasion de desserrer la contrainte foncière qui pèse sur la construction neuve, et aussi de marquer le tissu urbain d'opérations symboliques par l'appel à de grands noms de l'architecture. Ce projet du maire sera stoppé net par le résultat de l'enquête adressé aux parisiens¹², mais il connaîtra malgré tout une grande postérité en dérivant sur la question plus générale et toujours vive de la densité parisienne : Paris doit-elle être plus ou moins dense ? A cette question, les formations politiques offrent des réponses très diversifiées. Les élus socialistes affichent, vis-à-vis de l'extérieur en tout cas, un soutien plus ou moins enthousiaste au premier magistrat en considérant que la densification de Paris est un

¹⁰ Outre son rôle d'officier d'état civil, le maire d'arrondissement émet un avis sur toute acquisition d'immeuble par la ville, sur tout permis de construire, sur toute permission de voirie, sur toute transformation d'immeubles en bureaux ou en locaux d'habitation. Pour ces raisons notamment, le maire d'arrondissement est un acteur important sur les projets d'aménagement qui concernent son territoire.

¹¹ L'administration parisienne compte environ 40 000 agents. Pour ne prendre qu'un seul exemple, la DPJEV en compte plus de 7 000 répartis en plus d'une douzaine de sous-directions, dont certaines d'entre elles disposent de services territorialisés, c'est-à-dire de circonscriptions opérationnelles réunissant quelques arrondissements.

¹² 62% des personnes ayant répondu déclarent s'opposer à la construction d'IGH à Paris.

moyen de répondre aux multiples défis que doit relever la capitale. Les élus communistes y voient, eux, une opportunité pour améliorer l'offre de logement. Les élus Verts, en revanche, considèrent que Paris est déjà très dense, trop dense, l'une des villes les plus denses au monde. Ce débat va susciter polémiques et réactions au sein de la majorité : on reproche aux Verts de vouloir « muséifier Paris », d'en faire une ville de « bobos », de fantasmer le « Paris d'Amélie Poulain », ou encore d'expulser les classes populaires ; les écologistes rétorquent en dénonçant l'urbanisme de tours des années 1970 et ses conséquences désastreuses¹³. Cette controverse sur la densité atteint son point d'orgue au moment du vote du PLU en conseil de Paris, puisque les Verts déposent en dernière minute une avalanche d'amendement (675 sur les 1162 déposés par les groupes) pour contenir les velléités de densifier.

Un autre débat s'invite sur le tard, dans le PLU parisien menaçant les équilibres politiques, celui du logement. Si les élus Verts n'hésitent pas à répéter de temps à autres que la politique du maire est timorée en matière de logement insalubre, le thème du logement social est plutôt absent des débats sur le PLU jusqu'au moment du vote fin janvier 2005. C'est à cette occasion que les critiques se font plus menaçantes, et elles sont alors portées non par les adjoints aux maires mais par figures du groupe des élus Verts au conseil de Paris, au premier rang desquels Jean-François Blet (surnommé parfois le « turbulent » adjoint au maire du 19^{ème} arrondissement en charge de l'urbanisme et des quartiers) et René Dutrey (adjoint au maire du 14^{ème} en charge de l'urbanisme, et président du groupe des Verts au conseil de Paris). Ces élus s'opposent à un « Plan libéral d'urbanisme », qui fait la part belle à l'immobilier de bureau au détriment du logement social. A la différence du débat sur la densité, les adjoints Verts soutiennent officiellement la majorité et la position du maire, arguant que le PLU « s'oppose à une vision libérale, ringarde ou conservatrice, et garantit que le développement du logement social est possible, tout en préservant l'emploi sans pour autant accroître la densité de certains quartiers », et qu'il constitue une solution d'équilibre¹⁴. L'orage passe mais il réapparaît quelques mois plus tard, notamment après les incendies d'immeubles délabrés de la fin de l'été 2005. C'est alors à une véritable crise politique qu'on assiste puisque que plusieurs vœux d'élus écologistes relatifs au financement du logement social passent avec le soutien des voix de la droite, contre l'avis des adjoints Verts, ce qui provoque notamment la démission théâtrale du parti de l'adjoint à la culture Christophe Girard. Le maire dénonce quant à lui une « mascarade politicienne », une « rencontre entre une forme d'irresponsabilité et le cynisme de la droite » qui « ne fait pas absolument pas avancer la cause des mal-logés, ni le combat contre l'insalubrité »¹⁵, et il faut attendre deux semaines avant qu'une solution de compromis soit trouvée avec les élus dissidents.

Pour finir, un autre dossier, connexe au Plan Local d'Urbanisme, va menacer la cohésion de la majorité municipale : celui du Plan des Déplacements de Paris, le PDP. Ce document, censé décliner sur le territoire parisien les objectifs d'un document francilien (le Plan des Déplacements Urbains d'Ile de France), est un outil de planification important pour la capitale qui, via les questions de transports et de mobilité, touche directement à l'aménagement de la voirie et aux espaces publics. Il est piloté sur le plan administratif par la Direction de la Voirie et des Déplacements, et sur le plan politique par l'adjoint des Verts en charge des transports. Or sur ce dossier aussi, les dissensions dans la majorité vont se manifester fortement. En particulier, les oppositions se multiplient sur la politique celui qui est surnommé le « khmer

¹³ Sur les termes du débat, et quelques réactions d'élus, voir : « A la mairie de Paris, le PS veut réduire les espaces Verts », *Libération*, 5 juillet 2004. Pour une analyse plus précise de ce débat sur la densité et du moment du vote, voir (Guéranger, Poupeau 2007).

¹⁴ « Plan local d'urbanisme : « débloqué » entre les Verts et le maire », *AFP*, 26 janvier 2005.

¹⁵ « Paris : Bertrand Delanoë dans une zone de turbulences », *AFP*, 6 octobre 2005.

Vert » et qui vise à réduire tous azimuts la place de la voiture dans la ville. Ce sont notamment des fuites dans le *Journal Du Dimanche* au printemps 2006 qui, les premières, font état des propositions les plus emblématiques, mais aussi les plus polémiques : fermeture de la voie Georges Pompidou (sur les quais), voie réservée aux taxis et véhicules propres sur le périphérique, interdiction du cœur de Paris aux véhicules non résidents. Face à cette annonce, ce sont les maires d'arrondissement qui sont les plus réactifs : « Jusqu'ici, la politique de Bertrand avait l'assentiment des parisiens. C'est en train de changer, il doit en tenir compte »¹⁶ ; « Les quartiers verts sont comme des ilots, et autour c'est l'enfer »¹⁷. Quant aux élus communistes, ils réclament une augmentation de l'offre de transports en commun avant toute autre mesure. Face à ces tensions, l'examen du document est reporté à plusieurs reprises, afin de trouver les solutions de compromis. Le document est finalement repris en main par le maire, et soumis en conseil de Paris début 2007. Il donne alors pour consignes à la majorité de se mettre d'accord en coulisse et non en séance publique, les groupes ne devant alors ni prononcer aucun vœu ni proposer aucun amendement le jour du vote.

L'administration au travail et la gestion des conflits

Dans un contexte de coalition, le PLU parisien fait apparaître de nombreux clivages en même temps qu'il place le gouvernement dans l'obligation d'opérer des arbitrages. Je souhaite dans la partie suivante m'interroger sur les moyens déployés par les agents administratifs pour régler ces problèmes et pour sortir des situations de crises. J'ai choisi, en première approche, de dégager deux types de pratiques administratives : le premier type renvoie au travail de négociation mené par les fonctionnaires pour trouver des compromis et des équilibres entre élus ; le second type renvoie à un travail de dissimulation par le recours à des outils techniques.

La négociation, l'échange, l'équilibre

Ce premier ensemble de pratiques consiste à trouver des compromis politiques en s'appuyant sur des négociations avec les différents protagonistes. Trois catégories d'acteurs sont concernées par ces négociations : les élus en position de pouvoir (maires ou élus d'arrondissement, adjoints au maire de Paris), les acteurs associatifs bénéficiant d'un accès privilégié à l'administration ou aux élus, ainsi que les partenaires institutionnels associés pour l'occasion aux réflexions de la ville (AP-HP, préfecture, RATP, SNCF, etc.). Dans ces différents cas, la logique poursuivie par les agents consiste à recueillir ou évaluer les points de vue et à trouver des équilibres acceptables par les différentes parties. Je prendrai deux exemples.

Le premier exemple nous est donné lors de la période qui précède le vote du PLU au conseil de Paris. A cette occasion, pas moins de 1 200 amendements sont déposés avant l'arrêt du PLU, deux semaines avant pour certains, trois jours avant pour d'autres. Ils sont pour une bonne partie le fait d'élus Verts, dont les voix sont nécessaires pour obtenir une majorité. Cette configuration oblige à mener un intense travail préparatoire autour des amendements déposés par les élus Verts, afin de savoir chaque fois s'il faut l'accepter ou le refuser, de motiver tout refus éventuel, de proposer alors des formulations alternatives, d'évaluer les effets d'un changement même minime sur la validité juridique et sur l'équilibre d'ensemble.

¹⁶ Un maire d'arrondissement socialiste, cité par *Le Parisien*, 24 septembre 2006.

¹⁷ Serge Blisko, maire PS du 13^{ème}, cité par *Le Monde*, 3 novembre 2006.

Ce travail colossal va être pris en charge par un petit groupe d'une dizaine de personnes composé bien sûr de l'adjoint et de son cabinet, mais aussi de plusieurs fonctionnaires. Travaillant collectivement, souvent jusque tard dans la nuit, ce groupe met en place une « logistique de la négociation » faite de bases de données, de négociations individuelles, de réunions stratégiques. Le jour du vote, tous les amendements ont trouvé réponse et le PLU est adopté avec les voix des élus Verts en deux heures environ.

« Mais c'est sûr que le vrai problème qu'on avait à régler c'était avec les Verts. C'était eux dont on pensait qu'éventuellement ils voteraient pas le PLU. Et donc c'est avec eux qu'on a fait une danse infernale. Moi mon sentiment sur cette affaire c'est qu'on les a battus à plat de couture à la fin, la défaite en rase campagne. Et cette victoire qu'on a eue au conseil de Paris parce que finalement le vote s'est déroulé en 2 heures et on a tout passé en 2 heures et les Verts n'ont eu aucun moyen de blocage, on ne l'a gagnée que parce qu'on a accepté de rentrer dans la danse très vite, et qu'on a accepté de travailler plus qu'eux. Chaque fois qu'ils nous demandaient un truc on disait OK on le fait et on passait à l'étape suivante. Et au bout d'un moment ils se sont épuisés » (un membre du cabinet de Jean-Pierre Caffet)

Il s'agit ici concrètement de mettre en regard une comptabilité stricte des demandes formulées par les élus (les élus écologistes) et une comptabilité des voix au conseil de Paris, l'objectif étant d'obtenir au final la majorité. Les réponses peuvent porter sur différents aspects du document d'urbanisme : accepter une protection sur un espace vert ou sur un bâtiment remarquable ; accepter, plus fondamentalement, d'abaisser le Coefficient d'Occupation des Sols de 3,2 à 3 pour mettre en avant un désir de dédensifier la capitale. Mais le même temps, il faut s'assurer que l'amendement ne menace pas la validité d'ensemble du document, notamment sur le plan juridique. Accepter de protéger un bâtiment supplémentaire, sans procédure formalisée, c'est prendre le risque que les services de l'Etat sanctionnent la rigueur « scientifique » de cette protection. De même, accepter d'abaisser un seuil, celui de la densité par exemple, c'est prendre le risque d'être en contradiction avec les objectifs énoncés dans le PADD qui mettent l'accent sur le développement du logement, de l'emploi, des équipements. Pour qualifier ce travail administratif de négociation, on peut dire que la méthode repose sur une logistique (recenser les demandes, les localiser, évaluer les majorités), que les savoirs mis en jeu sont avant tout juridiques (accepter un amendement ne doit pas déstabiliser la validité juridique d'ensemble, faute de quoi c'est toute la procédure qui tombe à l'eau) et que son succès repose concrètement sur la capacité de travail (« travailler plus qu'eux ») d'un groupe composé de l'adjoint à l'urbanisme, de son cabinet et de plusieurs fonctionnaires proches du dossier.

Le deuxième exemple concerne les demandes issues de la concertation en conseil de quartier. La volonté fortement affichée de faire du PLU un document concerté avec la population rencontre un succès inespéré. Les conseils de quartier tout juste installés sont sollicités par l'administration parisienne, et se mettent au travail, tant et si bien qu'ils formulent au final par moins de 14 000 propositions. Prise à son propre piège, l'élu doit donc faire face à une quantité colossale de demandes, c'est-à-dire non seulement apporter une réponse mais plus encore la motiver. C'est l'administration qui pour l'essentiel va se charger de ces demandes, sans grande influence des élus. Elle met en place des groupes d'analyse spécialisés, selon cinq thèmes : patrimoine, voirie et espace public, espaces verts, équipements structurants, commerce. Les modes d'administration de ces demandes varient sensiblement d'un thème à un autre, notamment parce qu'elles connaissent des succès fort différents : quelques dizaines dans le cas du commerce jusqu'à presque 5 000 dans le cas du patrimoine. Malgré ces

différences, on retrouve chez les agents chargés de traiter l'ensemble un même souci : celui de construire des équilibres entre les différents territoires politiques. Les conseillers de quartiers s'étant montrés plus ou moins prolixes, les agents se retrouvent avec des disparités très fortes d'un arrondissement à un autre. De façon récurrente, et sans répondre à une injonction particulière, les agents vont d'eux-mêmes chercher à équilibrer leurs réponses, allant parfois jusqu'à aiguillonner les interlocuteurs pour recueillir de nouvelles demandes :

« On a du racler les fonds de tiroir pour les quartiers les moins bien pourvus » (un agent chargé de traiter les demandes de création de jardins)

« Pour les EVP [les Espaces Verts Protégés, ndr] on nous a pas donnée de consignes très précises (...) Les espaces verts, on n'a essayé d'en prendre le maximum. Si on avait un petit jardin avec un très bel arbre on l'a quand même classé. Le IXème il y en avait pas un donc on a essayé d'en mettre le maximum, et le XVIème on l'a évacué. Mais on l'a pas forcément formalisé de cette façon. » (un agent chargé des demandes de classement des espaces verts)

« Oui on a essayé d'en mettre dans tous les arrondissements » (un agent en charge des demandes relatives aux équipements collectifs)

« Il y a aussi des arrondissements comme le 6^{ème} où on n'avait rien eu sauf une association vers le Cherche-Midi mais il suffisait de passer un coup de fil à la société historique et de leur dire : « si vous êtes intéressés, c'est le moment ! » ». On a alors eu 600 demandes. Dans le 16^{ème} arrondissement, quand on leur disait cela, ils nous disaient qu'il fallait tout protéger ! » (un agent chargé des demandes relatives au patrimoine)

Dans ce cas, comme dans le précédent, l'objectif des agents est de trouver des équilibres (plutôt de réduire les inégalités) entre formations politiques et entre territoires. Elles peuvent répondre à la demande d'un maire d'arrondissement, mais elles s'opèrent plus souvent en anticipant les déséquilibres, au besoin en suscitant la demande ou en épaulant une association pour la formuler. Fort des délais serrés et de la quantité de demandes à traiter, c'est le jugement individuel des agents qui compte, les élus restant très extérieurs au processus. Ce jugement repose sur un principe d'équité et cherche à donner des réponses à la concertation l'image la plus homogène possible.

En conclusion, la part importante prise par les agents dans la négociation me semble tenir à deux facteurs principaux. D'une part, le travail administratif est rendu d'autant plus nécessaire que le volume des demandes est important, relativement au temps disponible : 1 200 amendements à traiter en quelques jours, 14 000 propositions à administrer en quelques mois. C'est dans ces contextes de tension que la capacité de travail et l'expertise administrative sont appelées à la rescousse. D'autre part, il faut remarquer que ces recherches d'équilibre sont le fait de nombreux agents, intervenant à différents niveaux. Ce sont des agents « de base » qui administrent les propositions des conseils de quartier et anticipent les déséquilibres. Ce sont au contraire des agents de la mission SRU / PLU qui se mettent au travail pour préparer les réponses aux amendements. Or par leurs parcours professionnels (passages en cabinet), par leur bonne connaissance de l'appareil administratif parisien, par leurs prises de position, par le rôle concret dédié à cette administration de mission, celle-ci constitue – sans toutefois en avoir pourtant le nom – un prolongement administratif du cabinet de l'adjoint. Elle s'y

substitue en pratique très souvent, ce qui conduit un membre du cabinet à parler de « cabinet bis » pour désigner cette petite organisation.

La dépolitisation par la technique

Un second mode de régulation des conflits dont dispose l'administration réside dans l'outillage. Les débats qui divisent la majorité sur le PLU relèvent de divergences politiques : faut-il, par exemple, plus ou moins densifier ? faut-il, encore, plus ou moins de voitures ? Dans le même temps, ces débats relèvent de questions instrumentales : comment mesure-t-on la densité ? quelles règles permettent de réduire le nombre d'automobiles ? Or si l'administration prend rarement position sur les débats de fond, ils sont en revanche particulièrement actifs sur le plan de l'instrumentation. Je prendrai trois exemples.

Le premier exemple est celui, épineux, de la densité. Sur cette question centrale pour le PLU parisien coexistent en réalité deux débats. Le premier débat, rappelé plus haut, implique les élus parisiens, au premier chef le maire de Paris, quelques adjoints, les élus écologistes et communistes et aussi plusieurs associations. Pour ces acteurs, la densité est assez largement une question de hauteur d'immeuble. D'un côté, le maire de Paris, son adjoint à l'urbanisme ainsi que les élus communistes considèrent que la densité parisienne pourrait être augmentée, afin d'offrir des possibilités d'urbanisation nouvelles et de répondre aux attentes des parisiens, en termes d'équipements collectifs et de logement notamment. La construction d'immeuble de grande hauteur (IGH) aux portes de Paris permettrait, de ce point de vue, de répondre à ces besoins. Plus encore, l'appel à des grands noms de l'architecture permettraient en outre de redorer l'image internationale de la capitale, associée à une ville musée, peu avant-gardiste sur le plan architectural. D'un autre côté, pour les élus écologistes parisiens, soutenus en cela par un nombre important d'associations, plane sur la construction de tours de grande hauteur le spectre de l'urbanisme de dalle des années 1960 et 1970. Ils lui préfèrent un urbanisme plus aéré, moins haut, voire des jardins et des espaces verts plutôt que des constructions même de petite taille. Densifier Paris, ce serait donc réitérer une erreur de l'histoire, mais aussi contredire une certaine conception de la qualité de vie en milieu urbain. Ce débat politique entre « pro » et « anti » densité (souvent réduit au débat entre « pro » et « anti » IGH) se cristallise très largement sur le COS, Coefficient d'Occupation des Sols, à la fois outil de mesure et de régulation de la densité.

En parallèle coexiste un second débat, portant plus précisément sur les outils de mesure et de régulation de la densité bâtie. Ce débat implique plusieurs agents de l'administration parisienne, tout particulièrement ceux de la Direction de l'Urbanisme, ainsi que les architectes de l'Atelier Parisien d'Urbanisme (APUR), équivalent parisien d'une agence d'urbanisme. Sur la densité, plusieurs travaux menés à l'APUR ont mis à jour le caractère à la fois trompeur et peu opératoire du COS. Trompeur, le COS l'est parce qu'il mesure une densité bâtie et ne rend compte ni de la densité perçue (qui dépend elle d'autres facteurs comme la largeur des voiries ou la présence d'espaces libres) ni du type de tissu urbain¹⁸. En outre, le COS est peu opératoire dès lors qu'une très faible partie des demandes de permis de construire relèvent de ce dispositif. Selon les statistiques avancées par la Direction de l'Urbanisme sur la base des demandes de permis de construire, 9% d'entre elles seulement concernent des constructions neuves (qui relèvent alors en partie du COS), alors que la moitié concerne des réhabilitations qui relèvent alors d'un autre mode de calcul¹⁹. Pour ces raisons, un groupe de techniciens de

¹⁸ Un tissu composé d'immeubles haussmanniens avec des rues plantées disposera d'un COS supérieur à 6 alors que des immeubles de barres en R+12 construits sur dalles afficheront un COS inférieur à 3.

¹⁹ Il s'agit alors du COS de fait qui permet au pétitionnaire de reconstruire à surface équivalente.

l'urbanisme²⁰ est formé afin de réfléchir à d'autres outils de régulation de la densité : mise en place d'un COS dégressif, prospect (c'est-à-dire la distance minimum entre bâtiments), Coefficient d'Emprise au Sol (CES). Des changements s'opèrent également sur certaines règles de calcul. Ainsi le calcul des espaces libres, qui ne concernait que la zone située au-delà de la bande des 20 mètres, s'effectue désormais au-delà d'une bande de 15 mètres, ce qui a pour effet d'augmenter les espaces libres et de produire l'illusion d'une moins grande densité. Par ailleurs, les agents travaillent à la mise en place de nombreux « territoires spéciaux », c'est-à-dire de régimes dérogatoires au COS où les règles de construction sont spécifiques, à l'instar des ZAC (zones d'aménagement concerté) ou des zones GSU (Grand Service Urbain)²¹.

Les débats sur le stationnement fournissent un second exemple au rôle du technicien que je souhaite illustrer ici. Dans la droite ligne d'une politique visant à diminuer la place dévolue à l'automobile, les élus Verts (et notamment Denis Baupin et Yves Contassot) souhaitent pouvoir réguler le nombre de places de stationnement dans les constructions neuves, et mettre fin à l'obligation qui est faite dans l'ancien POS de construire deux places de stationnement pour chaque nouveau logement. Les volontés politiques portées par ces deux adjoints vont buter sur plusieurs contraintes, à la fois techniques et juridiques. En effet, la volonté de fixer une norme plafond en matière de stationnement est largement abordée dans les réflexions menées en commission, ainsi qu'en conseil municipal, mais elle bute sur des contraintes juridiques. Celles-ci sont rappelées par groupe de techniciens mis en place dès 2002 au sein de la Direction de l'Urbanisme, composé d'experts de l'administration, agents de la DU et de la DVD, et piloté par le sous-directeur des études et règlements (la SDER)²². C'est dans ces conditions que les élus écologistes vont se tourner, par défaut, vers la possibilité de supprimer les normes plancher elles-mêmes : ne pas interdire de faire mais, à tout le moins, ne pas obliger à faire. La contrainte juridique aboutit donc à une solution de compromis qui ne satisfait pas les élus Verts :

« Un débat magnifique ! Car on continue à obliger à construire des places de stationnement. Ça s'appelle favoriser le taux de motorisation. C'est contraire au développement durable » (un acteur proche de Yves Contassot)

²⁰ Plusieurs groupes techniques sont ainsi formés, regroupant des agents de l'administration parisienne, qui se divisent le travail selon les 14 articles qui composent le PLU. Parmi ces groupes techniques, le groupe juridique occupe une position à part, de par l'importance de ses réflexions et la référence qui lui est souvent faite. Ce groupe est dirigé par les deux plus hauts fonctionnaires de la DU, la directrice et son adjoint. Il est comme les autres groupes techniques composé de fonctionnaires de la ville, dont le directeur des affaires juridiques (SDER), mais il présente la particularité d'associer trois personnes extérieures, sollicitées pour leur expertise : Maître Debas, maître des requêtes au Conseil d'Etat, maître Chevreux, et Mme Domecq, la personne techniquement qualifiée au sein de la préfecture²⁰. Ce groupe est censé fournir une expertise du meilleur niveau sur les aspects réglementaires de la procédure, fort de la nouveauté de la procédure : « *Le terrain n'est pas balisé. On n'a pas de jurisprudence. On a des concepts nouveaux aussi* ».

²¹ Les ZAC, ou territoires de projet, placés en annexe du document PLU (GPRU, secteur Batignolles, etc.) ne relèvent d'aucun COS. En effet, l'article 14 du PLU sur la densité renvoie à une longue liste de « territoires de projet », placée en annexe, territoires qui échappent aux mesures générales applicables en matière de densité, et notamment aux règles imposées par les COS. Or il est important de mentionner que l'essentiel des constructions neuves parisiennes s'opère aujourd'hui dans le cadre de procédures de projet type ZAC. De même les zones de Grands Services Urbains (GSU) ne prescrivent pas de limites de densité comme dans les autres types de zone.

²² En résumé, la possibilité offerte de plafonner les places de stationnement dans les constructions neuves est subordonnée à l'existence d'un Plan de Déplacement Urbain. Plus précisément, la loi SRU subordonne les restrictions que pourrait comporter l'article 12 du PLU à l'existence de zones de restriction correspondantes dans le PDU. Par conséquent, en l'absence de PDU, l'interdiction de création de places de stationnement ne peut résulter que de motifs d'urbanisme et non d'une règle d'ensemble.

Dans un deuxième temps, le débat porte sur la fixation de la norme plancher. Sur ce point, les velléités des élus écologistes butent sur plusieurs contraintes politiques. Tout d'abord, les réponses au questionnaire adressé aux parisiens montrent qu'ils sont majoritairement opposés (53 %) à ce que le niveau de stationnement diminue et passe à « *une place de stationnement pour deux logements neufs construits* ». Quelques oppositions s'expriment également au sein du groupe de travail *ad hoc*, et lors du vote du PLU lui-même. La solution finalement retenue, proposée par le groupe d'experts, consiste finalement à modifier le mode de calcul de la norme plancher. Plutôt que de fixer le nombre de places, c'est la surface de chaque place de stationnement qui sera calculée, exprimée en pourcentage de la SHON (Surface Hors Œuvre Nette), c'est-à-dire de la surface construite du bâtiment. Et tandis que Denis Baupin souhaite rendre cette valeur la plus faible possible (15%), c'est finalement le seuil de 25% par tranche de 100 m² qui sera inscrit dans le document final²³. Le choix de cette formulation plus technique et compliquée, et notamment l'introduction d'un ratio « par tranche », permet de réduire la proportion pour les petites opérations, soit à s'approcher de la solution défendue par l'adjoint au maire. Ces derniers considèrent ainsi, grâce à ce tour de passe-passe technique, avoir obtenu une solution permettant de contourner les oppositions sur le sujet.

« On est à peine plus qu'une place pour deux logements, parce que en fait l'un des arguments c'était de considérer que suivant la structure des logements dans un immeuble, les besoins ne sont pas forcément les mêmes et que c'est plus intelligent de faire au mètre carré que de faire à l'unité. Mais le choix de 100 m² n'était pas dans une volonté d'être vraiment au-dessus, même si ça l'est un peu, d'une place pour deux logements. On est dans le même état d'esprit, on est effectivement un petit peu plus, mais ce qui me paraît plus important, c'est cette modulation en fonction de la surface » (un conseiller de Denis Baupin).

Un troisième exemple concerne les opérations de protection des bâtiments et des espaces. Ce type de débat a cours dans plusieurs domaines. Dans le domaine patrimonial par exemple, la question posée à l'administration parisienne est de lister les bâtiments méritant une protection particulière, pour leur caractère exceptionnel, appelée Protection Ville de Paris (ou PVP). Dans le domaine des jardins et espaces verts, il s'agit de classer les parcelles qui présentent un intérêt environnemental majeur (un arbre remarquable, une surface hors du commun, un îlot de verdure dans un océan de béton). Dans le domaine dit des « réserves pour équipements », il s'agit de classer les parcelles qui, par leur taille exceptionnelle (plus de 1000 m²), par leur capacité à évoluer, présentent un potentiel intéressant pour de futurs grands équipements (logements sociaux, équipements collectifs par exemple). Dans ces différents cas, le problème est identique et consiste à se doter de critères qui permettent d'opérer ou de refuser la mesure de protection. Dans tous ces cas, les agents font face à des demandes concurrentes et parfois contradictoires, notamment parce qu'elles émanent d'une multitude d'acteurs : des élus de l'exécutif, des élus d'arrondissements différents, des associations de riverains, des conseils de quartier.

Sous la pression politique, et face également à la quantité des demandes, un même type de solution a souvent été retenu par chacun de ces groupes de fonctionnaires. Elle consiste concrètement à créer une nouvelle catégorie de classement, moins contraignante mais tout aussi visible. Dans le cas des PVP par exemple, la commission chargée de les définir crée une

²³ A titre d'illustration, le document précédent prévoit qu'une place de stationnement (estimée à 25 m² environ) est réalisée pour un logement de 75 m². Réduire la proportion à 15% revient à peu de choses près à diviser par deux le nombre de places imposées, soit une demi-place par logement ou plus exactement une place pour deux logements.

nouvelle catégorie, les bâtiments dits « signalés ». A la différence du classement PVP qui soumet le futur pétitionnaire à une procédure particulière, le signalement ne présente pas de contrainte spécifique. En revanche, il permet d'afficher vis-à-vis des demandeurs que leur demande a été entendue mais aussi qu'elle a reçu une réponse concrète. Dans le cas des « réserves pour équipements », le problème est sensiblement différent, mais la ficelle identique. Le risque est dans ce cas financier, dès lors qu'un emplacement réservé doit faire l'objet d'une préemption par la ville en cas de vente de la parcelle. Avec de trop nombreuses réserves, la ville court donc un risque financier en cas de ventes à répétition. Face à ce problème, les ficelles ont été à peu de choses près identiques au cas des PVP. Elles ont consisté d'une part à faire usage d'une autre catégorie, moins contraignante, baptisée « périmètre de localisation » :

« Par exemple quand on a mis un périmètre de localisation, le propriétaire peut faire autre choses sur son terrain. Par exemple il peut prévoir un équipement sur une partie du terrain, et sur le reste il peut faire ce qu'il veut. C'est pour ça que le périmètre de localisation est plus souple que l'emplacement réservé parce que l'emplacement réservé occupe l'ensemble de la parcelle, et là on peut rien faire d'autre » (la responsable du groupe technique concerné)

Les agents ont pu également faire usage de la réserve dans des situations où elle n'a aucune utilité, afin produire un effet d'affichage :

« Quelquefois on a mis des réserves sur des propriétés vides. Alors ce n'est pas a priori utile, mais c'est pour un effet d'affichage vis-à-vis des demandes locales (...) Normalement la ville étant propriétaire du terrain, elle peut faire ce qu'elle veut sur sa propriété, donc elle a pas besoin de mettre un emplacement réservé pour dire qu'elle fera tel équipement. Mais certains maires d'arrondissement ont demandé que ce soit fait pour être sûrs que le type d'équipement demandé serait bien réalisé. Donc il y a certaines réserves qui sont de l'affichage » (la responsable du groupe technique concerné)

La logique d'expert comme outil de régulation des différends politiques repose donc sur la capacité, pour les agents de l'administration, à forger et à travailler des instruments qui se situent hors du débat politique. Dans le cas de la densité, la focalisation des débats sur les questions de hauteur et sur le COS laisse le champ libre aux agents pour réfléchir à des outils alternatifs de régulation de la densité. Les enjeux de régulation sont ainsi soustraits aux débats politiques, à l'instar des ZAC (non soumises au COS) dont les noms et les périmètres, pourtant cruciaux, sont précisés en annexe du règlement d'urbanisme. Dans le cas du stationnement, l'introduction d'un nouveau mode de calcul rend la formulation de la norme plus opaque, donc moins critiquable, et elle permet aussi d'arriver à une solution de compromis sur la fixation du pourcentage. Dans le cas du classement ou de la protection, le travail de l'agent consiste à créer une nouvelle catégorie, peu ou pas contraignante. Cette catégorie fonctionne en quelques sortes comme un label par lequel l'administration montre qu'elle a entendu la demande et y a répondu favorablement.

Eléments de conclusion

J'ai cherché dans ce qui précède à identifier les effets d'un gouvernement de coalition sur le travail administratif. Le dossier du PLU parisien et les débats polémiques qu'il suscite – sur la

densité, sur le logement social, sur les déplacements – a servi de cadre à cette réflexion. Ce questionnement permet finalement d'identifier plusieurs leviers dont usent les agents en réponse à ces situations de crise :

- Mettre en place une « logistique de la négociation » mobilise de nombreuses ressources administratives. Trois d'entre elles me semblent dans ce cas jouer un rôle crucial : les outils de connaissance du territoire parisien, la connaissance des attentes des interlocuteurs (habitants, conseillers de quartier, partenaires institutionnels, élus d'arrondissement), les savoirs juridiques en rapport avec l'urbanisme.
- Forger des outils de négociation c'est-à-dire, concrètement, des catégories et des enjeux sur lesquels cette négociation peut s'opérer. Dans cette perspective, les « classements » et autres « protections » constituent une réponse adaptée à la recherche de compromis, une « monnaie d'échange » qui, fut-elle une « monnaie de singe », a rendu possible et facilité les tractations.
- Travailler sur des espaces « résiduels », « alternatifs », c'est-à-dire les espaces délaissés par le débat politique qui, à l'instar des filets de hauteur ou des ZAC, fournissent des objets de régulation moins polémiques et moins visibles que le COS mais tout aussi – voire plus – efficace.
- Trouver des formalismes et des formulations techniques moins immédiatement inaccessibles et, du coup, moins aisément critiquables. La fixation des seuils qui régissent les places de stationnement dans les constructions neuves en livre un exemple particulier.

J'aimerais, pour finir, revenir sur un point non exploré dans ce travail mais qui s'avère pourtant crucial pour décrypter les rapports entre administration et politique, et éclairer peut-être différemment le rôle de l'administration. Ce point concerne les rapports singuliers entre les élus – et notamment les élus Verts – et l'administration parisienne. Tous les élus de la majorité que les élections de 2001 placent en position de pouvoir manifestent une suspicion, voire parfois une certaine défiance, à l'égard de l'appareil administratif parisien. Celle-ci est stigmatisée pour son héritage à la fois lourd et symbolique : les services parisiens sont en effet, pour beaucoup, d'anciens services déconcentrés de l'Etat, avant d'avoir été au service de Jacques Chirac, puis de Jean Tibéri²⁴. Du côté des élus socialistes, le maire ne se prive pas d'annoncer, dès après son élection, le remplacement de certains hauts fonctionnaires, tout particulièrement Bernard Bled²⁵. De même Dominique Bertinotti, maire PS du IV^{ème} arrondissement, critique rétrospectivement les tendances à la centralisation du tout puissant appareil administratif parisien²⁶. Les critiques les plus directes et les plus virulentes, toutefois,

²⁴ Pour une description sommaire de l'histoire l'administration parisienne, on pourra se reporter à Pierre-Eric Spitz, « L'administration parisienne, de la noblesse d'Etat à l'entreprise de services », *Pouvoirs*, n°110, 2004, pages 115-128.

²⁵ Bernard Bled débute sa carrière comme agent de bureau à la Ville de Paris, avant de grimper rapidement les échelons. Entre 1985 et 1995, il est secrétaire général du Conseil de Paris, puis devient directeur de cabinet de Jean Tibéri de 1995 à 1998. Il est ensuite secrétaire général de la Ville de Paris jusqu'en 2001. L'alternance le conduit à prendre la direction des services du Conseil général des Hauts-de-Seine. D'avril à novembre 2004, il est également conseiller de Nicolas Sarkozy, président du Conseil général des Hauts-de-Seine. Depuis novembre 2004, Bernard Bled est directeur général de l'EPAD (Etablissement public pour l'aménagement de La Défense), organisme créé en 1958 pour aménager, pour le compte de l'Etat et des collectivités locales concernées (Courbevoie, Puteaux), le nouveau quartier d'affaires de l'Ouest parisien. L'année dernière, Bernard Bled a été mis en examen pour son rôle présumé dans le cadre des emplois fictifs de la ville de Paris.

²⁶ « L'administration, comme la nature, a horreur du vide. Lorsque les politiques ne tiennent plus leur rôle, l'administration l'occupe à leur place. On ne peut que s'en réjouir d'une certaine façon, car c'est ce qui a sauvé Paris : j'estime que pendant les deux dernières années du mandat de Jean Tibéri, c'est l'administration qui a assumé la gestion de la ville et a permis à Paris de continuer à fonctionner. Il était compréhensible ensuite que l'administration reprenne plus ou moins facilement son rôle normal ; mais les politiques sont élus sur la base

émanent très largement des élus écologistes, à l'instar de leur chef de file aux municipales : « Qui a fait éclater le scandale Chirac-RPR-Mairie de Paris ? Qui a dénoncé les emplois fictifs, les marchés truqués ? Cette victoire-là, personne ne pourra nous l'enlever ! » ; plus loin, il s'attaque à Philippe Séguin qui « non seulement n'a pas notre programme, mais n'a pas compris qu'il fallait changer le personnel de la mairie et renouveler la classe politique »²⁷. Aux lendemains des élections municipales, les élus Verts se plaignent du manque de moyens dont ils disposent, et notamment du manque de collaborateurs : « Dans les arrondissements, nos élus ont pour collaborateur des socialistes, dur d'imposer notre vision et notre culture politique dans ces conditions »²⁸. Dans le même ordre d'idée, et pour comprendre l'importance de cette période pour les Verts, on pourra se reporter à l'ouvrage d'Alain Riou. Ce rocardien est élu sur les listes PS dans le XXème arrondissement en 1995, puis il passe chez les Verts en 1999, et prendra la présidence du groupe des élus écologistes en 2003. Il publie en juin 2004 un ouvrage qui porte sur les dépenses somptuaires des époux Chirac, grâce à la « questure », budget à discrétion du maire de Paris. Il pointe également dans ce même ouvrage la complaisance des élus de la gauche parisienne, une complaisance qu'il explique notamment par le financement sur ce même budget de 35 emplois pour le groupe PS et de 15 pour le MDC. Il dénonce aussi les 6 agents mis au service exclusif de l'ex-premier ministre Edouard Balladur, 13 agents affectés à la mairie du Vème (Jean Tibéri), pour ne parler que des élus les plus célèbres²⁹. On voit, à travers ces quelques exemples, comment le rapport à l'administration exprime dans le cas parisien un rapport d'opposition politique, au sens où celle-ci porte l'héritage des années de gouvernement par la droite. Cette dimension constitue sans aucun doute un point obscur de la présente réflexion de même qu'un argument supplémentaire pour prendre au sérieux le rôle joué par l'administration au sein d'un gouvernement de coalition.

d'un programme, et c'est à eux qu'il revient de prendre les décisions » (Dominique Bertinotti, « A quoi servent les maires d'arrondissement ? », Compte-rendu de l'exposé à l'Ecole de Paris, 27 avril 2006, 11 pages, p. 10).

²⁷ Yves Contassot, cité dans *Le Monde*, 10 mars 2001.

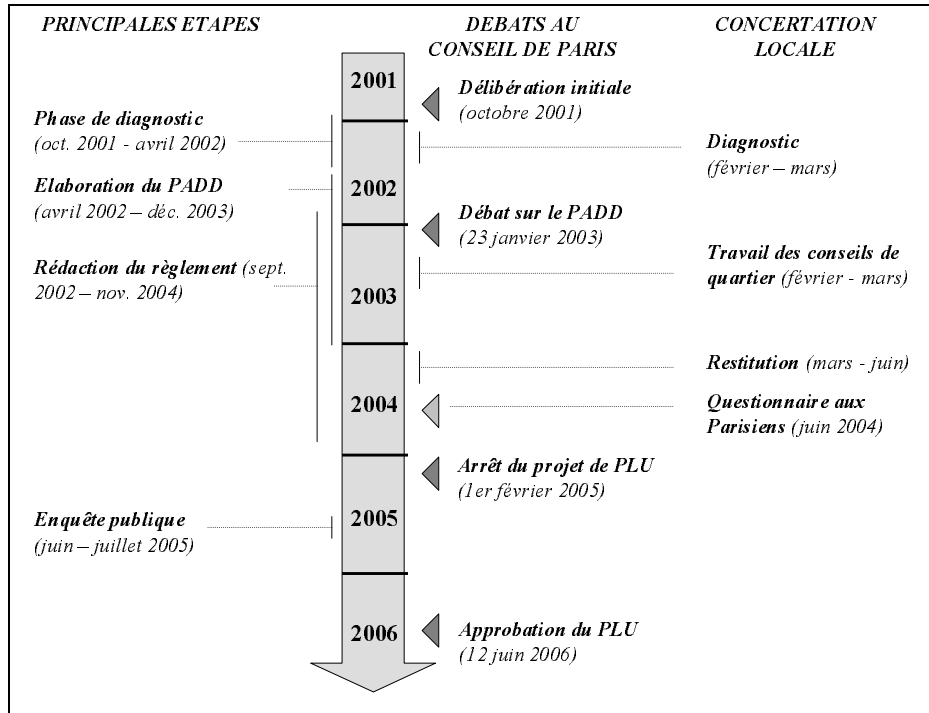
²⁸ Alain Riou, élu écologiste au conseil de Paris, cité dans *Libération*, 9 juillet 2001.

²⁹ L'ouvrage, après avoir peiné à trouver éditeur, sort à compte d'auteur dans une édition confidentielle (*Des dépenses de bouche des époux Chirac, rapport commenté par Alain Riou*. - Yvelinédition, 2004 - 237 p).

ANNEXE 1 – MAIRES D'ARRONDISSEMENTS ELUS A PARIS SUITE AUX MUNICIPALES DE 2001

- 1^{er} : Jean-François Legaret, UMP.
- 2^{ème} : Jacques Boutault, Les Verts
- 3^{ème} : Pierre Aidenbaum, PS
- 4^{ème} : Dominique Bertinotti, PS
- 5^{ème} : Jean Tibéri, UMP
- 6^{ème} : Pierre Lecoq, UMP
- 7^{ème} : Martine Aurillac, UMP
- 8^{ème} : François Lebel, UMP
- 9^{ème} : Jacques Bravo, PS
- 10^{ème} : Tony Dreyfus, PS
- 11^{ème} : Georges Sarre, MDC
- 12^{ème} : Michèle Blumenthal, PS
- 13^{ème} : Serge Blosko, PS
- 14^{ème} : Pierre Castagnou, PS
- 15^{ème} : René Galy-Dejan, UMP
- 16^{ème} : Pierre Christian Taittinger, UMP
- 17^{ème} : Françoise de Panafieu, UMP
- 18^{ème} : Annick Lepetit, PS
- 19^{ème} : Roger Madec, PS
- 20^{ème} : Michel Charzat, PS

ANNEXE 2 – LE PROCESSUS D’ELABORATION DU PLU DE PARIS



ANNEXE 3 – REPARTITION DES CONSEILLERS DE PARIS SELON LES FORMATIONS PARTISANES D'ORIGINE

