

LE SYSTEME DE GOUVERNANCE DE L'ILE DE FRANCE : **Entre décentralisation et globalisation**

Christian Lefèvre,
Professeur Université Paris 8, Chercheur au LATTS

**Rapport effectué pour l'Institut CDC pour la recherche
et la Direction du développement territorial de la Caisse des Dépôts et Consignations**

Paris, février 2009

Table des matières

Introduction	2
Partie 1. Les acteurs en présence	4
1. L'Etat	4
2. Les collectivités locales	5
3. Les entreprises	9
Partie 2 : Analyse du système de gouvernance francilien	12
1. L'élément cognitif : des visions de la métropole qui ne se rencontrent pas	12
1.1. Quelles visions pour l'Ile-de-France ?	12
1.2. La vision des différents acteurs.	13
<i>Citations</i>	15
2. L'élément relationnel : un système de gouvernance fragmenté et conflictuel	17
2.1. Les relations entre l'Etat et les collectivités locales franciliennes : des tensions qui se développent.	17
2.2. Les relations entre les collectivités locales : une fragmentation et un renforcement des collectivités qui provoquent des frictions.	21
<i>Citations</i>	26
3. L'élément politique : Des collectivités et des entreprises peu structurées politiquement	27
3.1. L'impossible leadership politique?	27
3.2. Des acteurs économiques dont la fragmentation et la conflictualité les empêchent de peser dans la gouvernance francilienne.	32
3.3. Des relations entre les acteurs politiques et les milieux économiques faites de défiance attisée par de nombreux conflits.	34
<i>Citations</i>	39
4. L'élément « méthodologique » : un déficit de lieux d'échanges	41
4. 1. Un déficit sérieux de lieux formalisés de dialogue, régulation et médiation entre acteurs.	41
4.2. Derrière la profusion de données et d'études, l'absence de lieux de débat.	42
<i>Citations</i>	44
Partie III. Bilan et recommandations pour une sortie de crise	45
1. Un système de gouvernance bloqué	45
2. Mythes et fausses solutions	47
3. Eléments de méthode pour une sortie de crise	51
<i>Citations</i>	54
Conclusion	55
Références	56
Liste des principales personnes rencontrées	58

LE SYSTEME DE GOUVERNANCE DE L'ILE DE FRANCE :

Entre décentralisation et globalisation

Introduction

Cette étude a pour objet l'analyse du système de gouvernance de la métropole francilienne. Il s'agit de qualifier ce système dans sa capacité à prendre en compte les problèmes et les enjeux posés par l'évolution de cette métropole dans le cadre de la globalisation.

Devant l'ampleur du sujet, nous avons choisi de nous concentrer sur les questions de développement économique et secondairement d'aménagement du territoire francilien, faisant suite ainsi au travail précédent sur la gouvernance des métropoles de Londres, New York et Tokyo (Lefèvre, 2008). Ceci signifie d'une part que notre étude est exploratoire et d'autre part qu'elle est partielle. Les résultats avancés ne concernent donc que les domaines étudiés et pas l'ensemble des politiques publiques et de l'action collective en Ile-de-France. Dans ce travail le système de gouvernance est apparu important pour le développement économique et social d'une métropole dans la mesure où il permet la production de biens collectifs que nous avons appelés « biens gouvernanciels ».

Ces « biens gouvernanciels » sont principalement la prise de conscience de l'environnement global de la métropole et la transformation de cette prise de conscience en action collective, l'élaboration et la mise en oeuvre d'une stratégie commune donnant corps à la vision des acteurs, une capacité d'innovation organisationnelle permettant de répondre aux défis sociétaux et une légitimité des orientations de développement décidées par les acteurs.

L'étude sur la gouvernance des métropoles de Londres, New York et Tokyo nous a permis d'identifier quatre éléments d'un système de gouvernance dont les caractéristiques affectent directement la production des « biens gouvernanciels » précités. Tout d'abord un élément cognitif qui renvoie à l'émergence d'une vision partagée ou non de la métropole dans le monde ; en second lieu, un élément relationnel qui concerne la nature et le degré des relations entre les collectivités publiques oeuvrant sur le territoire métropolitain ; En troisième lieu un élément politique qui touche aux questions de leadership et de structuration politique des acteurs ; et enfin un élément « méthodologique » qui met l'accent sur les structures, mécanismes, dispositifs et instruments de régulation du système de gouvernance. Ces quatre éléments seront pris comme grille d'analyse du système de gouvernance francilien.

Cette étude a été engagée au moment où la question de la gouvernance francilienne, longtemps ignorée, a fait irruption dans l'actualité avec le débat sur le Grand Paris. Pour autant, le travail présenté ici n'est pas centré sur ce débat, même s'il le prend en compte bien évidemment. Il vise avant tout à cerner les éléments structurels du système de gouvernance de l'Ile-de-France dont la nature du débat sur le Grand Paris n'est qu'un révélateur.

Quelques éléments de méthode doivent être explicités. Notre choix d'une entrée par le développement économique et secondairement l'aménagement fait que nous avons privilégié l'étude des acteurs directement concernés par ces domaines, à savoir les milieux politiques d'une part mais aussi le monde économique d'autre part. La société civile au sens strict n'a donc pas fait l'objet de notre attention, ce qui ne signifie pas que nous la considérons pour autant comme un acteur négligeable.

Les informations recueillies l'ont été par plusieurs moyens. Tout d'abord la lecture des nombreux documents officiels et études produits par les principaux acteurs (Etat, collectivités locales, organisations économiques) : Schéma directeur, schéma de développement, études et analyses diverses. En second lieu, le recueil des opinions et positions de ces mêmes acteurs récoltées à travers les discours et déclarations officiels, les interviews accordés aux médias et leur expression dans les blogs. Enfin, une quarantaine d'entretiens dont la liste non exhaustive est présentée en annexe, certaines personnes ayant souhaité ne pas figurer nommément.

L'organisation de ce rapport est la suivante. Dans une première partie nous avons synthétisé une présentation essentiellement descriptive des principaux acteurs publics et privés de l'Ile-de-France : Etat, collectivités territoriales, organisations d'entreprises. Dans une seconde partie beaucoup plus longue, nous avons analysé le système de gouvernance à travers une grille d'analyse à partir des quatre éléments précédemment mentionnés. Dans une partie finale, plus courte, nous avons qualifié le système de gouvernance francilien et avons souligné, en entrant alors dans le débat sur le Grand Paris, les mythes et erreurs qui ont toujours cours et les éléments de méthode selon nous nécessaires pour améliorer le système de gouvernance actuel.

Partie 1. Les acteurs en présence. Tentative de description à plat du système d'acteurs.

Trois types d'acteurs participent directement ou indirectement au système de gouvernance francilien en matière d'aménagement et de développement. L'Etat, les collectivités locales et les entreprises. Ces trois acteurs sont tout sauf monolithiques.

1. L'Etat.

L'Etat est très présent en Ile de France, probablement plus que dans les autres métropoles du fait du statut de capitale de Paris et de l'importance de l'Ile de France pour l'économie nationale. L'interventionnisme direct de l'Etat dans les affaires locales a également un impact sur les acteurs étatiques existant de par la prolifération de structures, d'agences, d'entreprises, qu'il contrôle en tout ou partie, si bien qu'il est difficile de les énumérer toutes.

1.1. La présence de l'Etat central en Ile de France

L'Etat est directement présent par le biais de son organisation nationale, à savoir les différents ministères, les agences et entreprises nationales.

Tous les ministères à des degrés divers sont impliqués dans le système de gouvernance francilien, soit qu'ils agissent par le biais juridique et/ou financier des politiques nationales, soit qu'ils ciblent directement l'Ile de France dans leurs propres politiques. Une mention spéciale doit être faite de la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité du Territoire (DIACT ex DATAR) qui dispose d'une cellule chargée de la région capitale. Sur ce point précis, l'Etat a innové récemment en créant en mars 2008 un Secrétariat d'Etat pour la Région Capitale, secrétariat qui dépend du Ministère de l'Ecologie (MEEDDAT), nouveau venu donc dans un panorama étatique déjà bien fourni.

L'Etat dispose également d'un certain nombre d'agences et d'entreprises nationales qui interviennent directement sur l'Ile de France, soit parce qu'elles agissent sur l'ensemble du territoire et donc sur l'Ile de France également, soit parce qu'elles disposent d'une structure spécifique pour le territoire francilien. Nous pouvons ainsi nommer les grandes entreprises d'énergie (EDF, GDF), de transport (SNCF, RATP), Aéroports de Paris, etc.

1.2. L'Etat « local ».

Contrairement à de nombreux pays comme la Grande Bretagne ou l'Allemagne où l'Etat fait faire plus qu'il ne fait lui-même, dans le modèle français, l'Etat intervient directement dans les affaires locales. Pour cela, il dispose d'un appareil technico-administratif conséquent qui épouse peu ou prou l'organisation territoriale des collectivités locales, que l'on a appelé l'Etat « local ». Il s'agit là d'une des caractéristiques du modèle dit napoléonien.

Cette organisation de l'Etat « local » passe par un double système. D'un côté l'Etat dispose d'une véritable administration locale, de l'autre il participe directement à un grand nombre d'organismes et d'établissements publics « locaux » ou « territoriaux ».

Au plus haut niveau de l'administration locale se trouve la figure du Préfet, préfet de région tout d'abord, préfets départementaux ensuite. Le Préfet de région est à la tête d'une forte

administration, la Préfecture de la région Ile de France (PRIF). Il est également Préfet de Paris. Coiffant les départements franciliens nous trouvons 7 autres préfets, chacun disposant lui aussi d'une administration. Les préfets sont les chefs de l'administration publique et doivent assurer la coordination des actions de l'Etat sur leur territoire. En plus des administrations préfectorales, l'Etat dispose sur le territoire francilien de nombreuses structures dépendant directement des ministères et qui le plus souvent épousent l'organisation territoriale des collectivités locales. On peut ainsi citer les directions régionales et départementales de nombreux ministères (Culture, développement durable, santé, etc.) mais aussi des organismes qui ont des territoires de juridiction ad-hoc comme les académies (Ministère de l'Education Nationale) ou les tribunaux (Ministère de la Justice).

Mention spéciale doit être faite de la Direction de l'Equipement d'Ile de France (DREIF). Administration puissante dirigée par un directeur qui a rang de préfet, la DREIF a en charge l'application des politiques d'Etat en matière d'aménagement et d'urbanisme, de transports et déplacements et aujourd'hui de développement durable.

Par ailleurs, l'Etat participe à de nombreux organismes et établissements publics. Sans rechercher l'exhaustivité nous pouvons plus particulièrement citer dans le domaine de l'aménagement et du développement économique les nombreux établissements publics d'aménagement (EPA) et la participation aux structures de pilotage des Opérations d'Intérêt National (OIN). Ainsi, on dénombre au moins 6 EPA sur l'Ile de France : EPAD, EPAMARNE, EPAFRANCE, EPA Plaine de France, EPASA, EPA Melun-Sénart, auxquels il convient d'ajouter les nouvelles structures de pilotage des OIN récemment créées, soit l'EPA ORSA pour Orly-Rungis-Seine Amont, le futur GIP sur le plateau de Saclay et l'EPA Seine-Aval (EPAMSA). L'Etat ne les pilote généralement plus du fait de la décentralisation (il est par exemple largement minoritaire dans l'EPA Plaine de France ou dans l'EPA ORSA) mais garde dans certains une place importante (EPAD).

2. Les collectivités locales

Une région, 8 départements, 1281 communes et largement plus d'une centaine de structures intercommunales représentent l'ensemble des collectivités locales franciliennes. Leur grand nombre fait qu'il n'est pas possible de les présenter toutes. La description ci-dessous s'intéresse donc aux plus importantes : la région, les départements dans leur ensemble, la ville de Paris, les communes dans leur ensemble et les structures intercommunales.

Quelques éléments de contexte sont importants à rappeler. Le premier c'est que la république française n'établit aucune relation de type hiérarchique entre les collectivités territoriales. Contrairement à des pays de type fédéral ou quasi-fédéral comme l'Allemagne, l'Espagne ou l'Italie, il n'existe en France et singulièrement en Ile de France aucune collectivité locale qui puisse juridiquement être considérée comme leader. Le second c'est que la décentralisation française s'est faite à tous les échelons. Toutes les collectivités ont été privilégiées. Ce faisant elle a oublié l'échelle métropolitaine, ce que les diverses lois sur l'intercommunalité ont cherché à combler... très imparfaitement. Le troisième c'est que l'Etat français est un Etat unitaire qui à ce titre a des difficultés à envisager une organisation institutionnelle et fiscale spécifique pour des portions du territoire national. Ajoutons à cela une spécificité française, en tous cas par son ampleur, le cumul des mandats qui vient en quelque sorte brouiller les cartes. Tous ces éléments constituent à la fois un cadre juridique et politique fortement contraignant mais également des points de conflits et de blocage du système de gouvernance actuel.

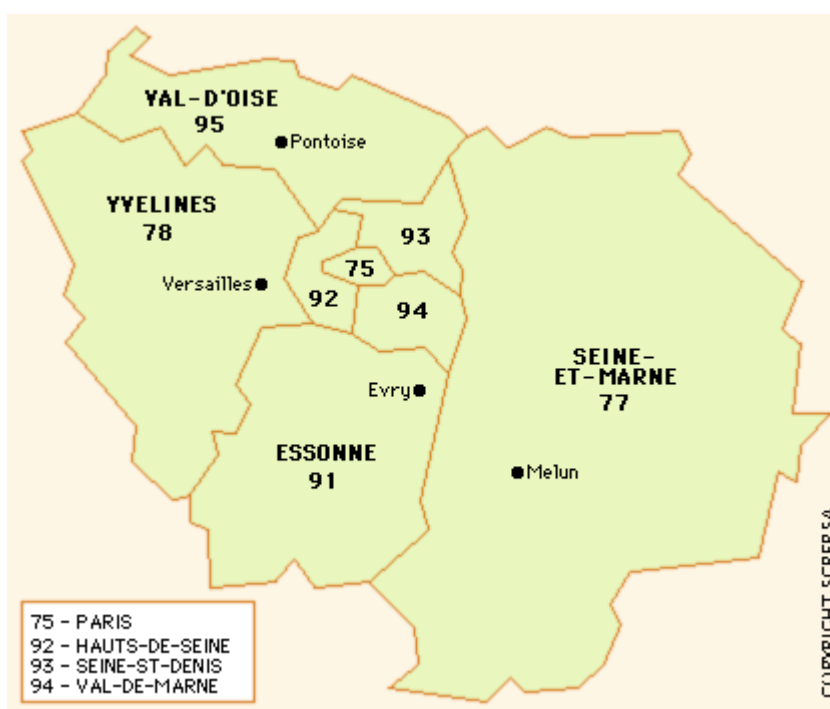
2.1. La région Ile-de-France

Collectivité territoriale créée par les lois de décentralisation du début des années 1980, la région est une jeune institution, à peine plus de 20 ans depuis la première élection de son conseil en 1986. Voulue comme collectivité faible par les lois de décentralisation, elle a cependant depuis consolidé ses compétences et développé ses moyens d'action. Pour autant, elle demeure une institution faible, surtout si on la compare aux régions des pays voisins. Avec un budget d'environ 4 milliards d'Euros et un personnel d'environ 1400 personnes, la région Ile-de-France est un nain institutionnel et politique par rapport à d'autres régions métropolitaines comme la Communauté Autonome de Madrid, le land de Berlin ou même la région Latium (Rome) qui toutes possèdent un pouvoir législatif, des budgets plusieurs fois supérieurs et des compétences et un personnel beaucoup plus nombreux. A ces différences d'avec ses « homologues » européennes, il faut ajouter un système électoral et politique qui l'affaiblit encore plus : un scrutin à la proportionnelle et qui privilégie le département comme circonscription électorale, un exécutif de type parlementaire qui entraîne quasi nécessairement le recours à des coalitions pas toujours très stables.

2.2. Les départements

8 départements découpent l'Ile de France (cf. carte 1). Ce sont des collectivités locales puissantes, disposant de compétences nombreuses et de budgets conséquents, largement supérieurs à ceux de la région en termes de rapport par habitant (1,7 milliards d'Euros pour les Hauts de Seine en 2008 pour 1,5 million d'habitants, 1, 8 milliards d'Euros pour la Seine-Saint-Denis pour 1,5 million d'habitants par exemple). Comme la région, les départements ont progressivement accru leurs responsabilités au cours des deux dernières décennies. Malgré les rumeurs anciennes et nouvelles sur leur soit disant anachronisme, les départements demeurent des institutions fortes, vivantes et légitimes. A cela s'ajoute le fait qu'ils disposent d'exécutifs plutôt stables, dont certains sont tenus par des poids lourds politiques au niveau national.

Carte 1 : les 8 départements franciliens.



Contrairement à la région, il s'agit de collectivités anciennes, créées par la Révolution Française en 1790, même s'il est vrai que l'Etat a opéré dans les années 1960 une réorganisation territoriale des départements franciliens.

2.3. La ville de Paris

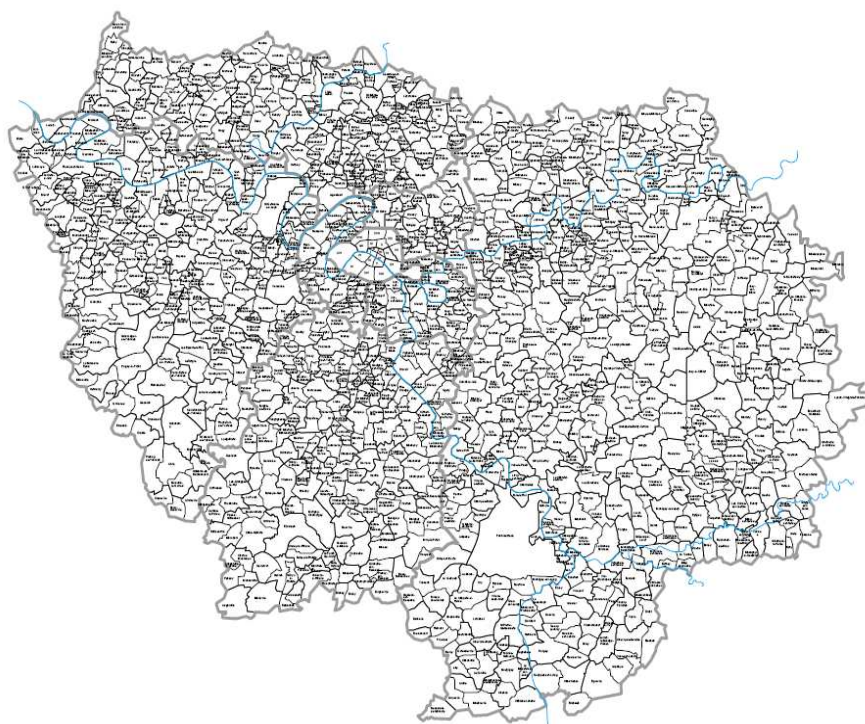
Forte d'un peu plus de 2 millions d'habitants, c'est de loin la commune la plus peuplée d'Ile-de-France et de la France entière. A ce poids démographique vient s'ajouter un poids économique et politique indéniable. Tout d'abord Paris jouit d'un statut institutionnel unique puisque la ville est à la fois commune et département (ce qu'ailleurs on appelle une consolidation). Ce double statut lui confère une puissance accrue puisque la ville cumule ainsi les responsabilités et les ressources des deux collectivités territoriales. Avec un budget de plus de 6,5 milliards d'Euros en 2008 et un personnel de plus de 40.000 employés, la ville de Paris est de loin la collectivité locale la plus importante de l'Ile-de-France. Par ailleurs elle dispose d'un exécutif puissant, visible et politiquement stable ce que lui octroie un système électoral au scrutin majoritaire. Cette puissance et stabilité se sont du reste accrues à la suite des dernières élections de 2008 qui a vu la majorité du maire sortant, B. Delanoë, se renforcer. Enfin, par « tradition », le maire de Paris est une figure importante de la vie politique nationale, ce qui le différencie nettement de son homologue régional.

2.4. Les autres communes franciliennes.

Avec un tissu municipal de 1281 communes, l'Ile de France se présente comme un territoire très fragmenté, ce que la carte ci-dessous illustre parfaitement.

Carte 2 : les municipalités franciliennes

CARTE ADMINISTRATIVE DE LA REGION ILE-DE-FRANCE

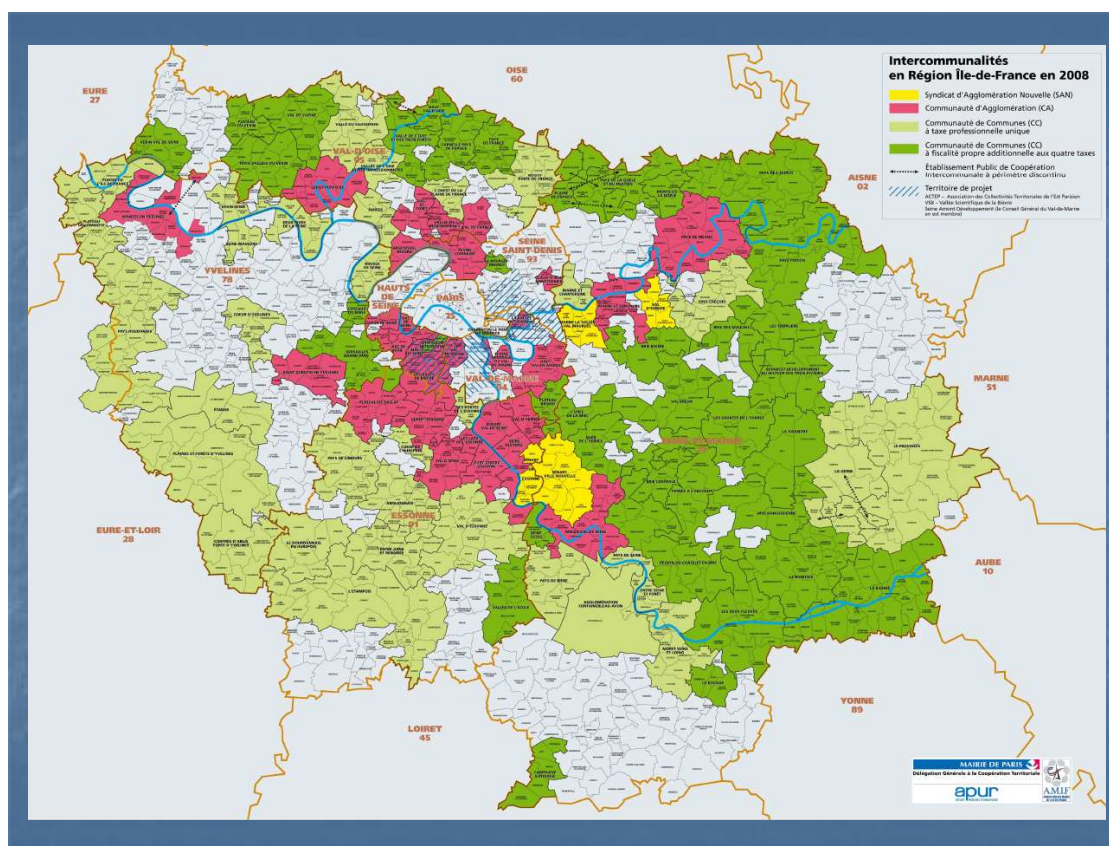


La plupart des municipalités sont très petites. Seulement 20 d'entre elles possèdent plus de 100.000 habitants et aucune d'elles n'atteint 150.000 personnes. Bien qu'elles soient regroupées dans une structure, l'AMIF (Association des municipalités d'Ile de France), elles peinent à parler d'une seule voix. Cependant au plan politique, elles demeurent puissantes, les lois de décentralisation ayant, comme nous l'avons déjà mentionné, sensiblement conforté leurs compétences.

2.5. Les structures intercommunales.

Largement plus d'une centaine de structures intercommunales sous la forme d'établissements publics (EPCI) peuplent l'Ile de France.

Carte 3 : les EPCI à fiscalité propres en 2008



L'intercommunalité francilienne est ancienne si l'on s'en tient aux EPCI de gestion technique de services comme le Sipperec (syndicat établi en 1923 qui couvre 86 communes pour les services d'électricité, d'éclairage public et de télécommunication), le Sigeif (créé au tout début du XXème siècle et qui fournit près de 5 millions de franciliens en gaz et électricité) ou encore le Sedif (créé en 1923 et qui fournit l'eau à 144 municipalités). En veilleuse au cours des dernières décennies, l'intercommunalité francilienne a, depuis la loi 1999 sur la coopération intercommunale, bien rattrapé son retard par rapport à la province, notamment pour des structures dites de projet et disposant de compétences et de ressources, notamment fiscales, bien plus importantes que les EPCI « techniques » plus anciens. On en compte 105 en 2008 (cf. carte 3).

3. Les entreprises

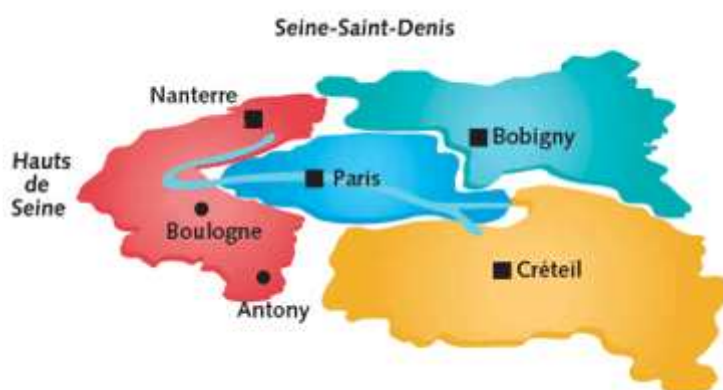
Pas plus que le monde politique, le monde économique n'est homogène ou monolithique. Cependant, l'Ile-de-France suit un modèle d'organisation de ses milieux économiques qui emprunte beaucoup aux grandes métropoles dites du système continental, c'est-à-dire des pays (Italie, Pays-Bas, Allemagne, Espagne) où les Etats ont fortement contribué à l'organisation du monde économique en créant un système de type corporatiste. Ce système fonctionne par le biais d'organismes disposant d'un monopole de la représentation auprès des pouvoirs publics. En France et en Ile de France en particulier, il s'agit principalement des chambres de commerce qui sont des établissements publics alors que dans un autre modèle lui aussi largement répandu, le modèle anglo-saxon (Royaume Uni, Canada, Etats-Unis, Pays scandinaves), celles qu'on appelle « chambres de commerce » ne sont que de simples associations volontaires d'entreprises et à cet égard ne représentent que leurs membres¹.

3.1. Les chambres de commerce et d'industrie (CCI)

Il existe plusieurs CCI en Ile de France qui ont des statuts et poids divers et qui recouvrent des territoires différents.

La Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (CCIP) est la plus puissante par son budget (environ 500 millions d'Euros) et sa taille (aussi bien en nombre d'entreprises (plus de 326.000) qu'en personnel (près de 4000 personnes)). Elle dispose d'au moins 9 filiales dans la gestion d'équipements (Palais des Congrès et Parc des Expositions notamment) et dans l'immobilier. Son territoire de juridiction couvre l'ensemble de la petite couronne, soit les 4 départements de Paris, Seine-St-Denis, Hauts de Seine et Val de Marne. Ces quatre départements sont chacun couvert par une délégation de la CCIP, cette dernière fonctionnant donc bien comme une seule CCI.

Carte 4 : le territoire de la CCIP



3 autres CCI viennent s'ajouter au panorama précédent. Il s'agit des CCI des départements de seconde couronne (Yvelines-Val d'Oise, Essonne et Seine et Marne). Elles sont chacune différente dans leur organisation. La CCI de Versailles, Val d'Oise Yvelines (CCIV) recouvre les deux départements correspondants avec deux délégations (Yvelines et Val d'Oise). Elle

¹ Cette distinction entre les statuts implique des différences colossales entre les CCI. Ainsi la CCI de Paris représentent plus de 300.000 entreprises alors que celle de Londres un peu moins de 10.000 seulement.

représente 68.000 entreprises et dispose d'un budget d'environ 100 millions d'Euros et d'un personnel de 800 membres. Après la CCIP, c'est la deuxième CCI en taille au plan national. La CCI de l'Essonne recouvre le département éponyme sans délégation territoriale. Elle représente 31.000 entreprises. La CCI de Seine et Marne recouvre le département éponyme. Elle est le résultat de la fusion en 2004 des CCI de Meaux et de Melun. Elle n'a pas de délégation, ce qui vue sa création récente indique une volonté de représentation départementale forte ; elle représente 36.000 entreprises avec un budget d'environ 30 millions d'Euros et un staff de 500 personnes.

A cet ensemble de CCI « départementales », vient s'ajouter une CCI régionale, la Chambre Régionale Paris-Ile de France. Cette CRCI est une sorte de fédération à minima des CCI franciliennes. Elle est présidée alternativement par le président de la CCIP (actuellement) et par le président d'une autre CCI. Son budget est très faible, environ 3 millions d'Euros, et elle dispose d'un personnel de seulement 25 membres.

3. 2. Les unions patronales.

Deux unions patronales dominent la représentation des milieux économiques en Ile de France. Le Mouvement des Entreprises de France (Medef) qui représente plus traditionnellement les grandes entreprises et la Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME) qui comme son nom l'indique représente les PME. Ces deux unions patronales sont organisées fonctionnellement et territorialement de manière différente.

1. Le MEDEF.

Le Medef est organisé selon un double système : des Medef de branche - dont les plus puissantes en Ile de France sont la Chimie, le BTP et la métallurgie – et des Medef territoriaux. Les Medef de branche sont les plus anciens et les plus puissants des unions appartenant au Medef. En effet, d'une part ils disposent des membres les plus nombreux et d'autre part des plus puissants économiquement. Les Medef territoriaux sont beaucoup plus récents et bien souvent ils ne sont que des anciens regroupements labellisés Medef en 2000-2001. Associations volontaires, ils sont peu puissants car ils ne disposent que de peu de membres. L'appartenance à un Medef de branche n'est pas exclusive d'une appartenance à un Medef territorial et il s'agit de fait d'une pratique courante. Ceci se retrouve également au niveau des exécutifs où les responsables d'un Medef de branche peuvent se trouver également dans l'exécutif d'un Medef territorial

Les Medef de branche présents en Ile de France sont le plus souvent les fédérations franciliennes et/ou parisiennes des branches nationales. Historiquement, il s'agit souvent des mêmes, les fédérations franciliennes comportant les membres les plus importants au niveau national. Ils sont donc très nombreux (on en recense au moins 35 sur toute l'Ile de France) mais aussi évidemment très sectorialisés c'est-à-dire défendant des intérêts sectoriels. Il y a aujourd'hui une tendance à la régionalisation des branches pour deux raisons : i) du fait de la baisse du nombre d'adhérents, les autres niveaux territoriaux comme les départements sont de moins en moins vivables et représentatifs et ii) il y a une montée en puissance de l'échelon régional.

Les Medef territoriaux sont au nombre de 28 : Le Medef Ile de France et 27 autres Medef et regroupements locaux. Même s'ils sont officiellement organisés par département pour la plupart d'entre eux, il s'agit en fait de regroupements au niveau départemental d'anciennes

unions patronales recouvrant des territoires plus petits et qui derrière leur appellation « Medef » ont gardé leurs anciennes structures. Le Medef départemental le plus fragmenté est celui des Hauts de Seine avec au moins 4 structures infra-départementales. Il n'y a pas de hiérarchie entre les Medef territoriaux. A ce titre, le Medef Ile de France n'est pas plus important que les Medef départementaux et les Medef infra-départementaux ne dépendent pas hiérarchiquement des Medef départementaux dont ils sont les composantes.

Le rôle et la mission des Medef départementaux et du Medef Ile de France sont d'offrir à leurs membres des services coordonnés et homogènes quant à la qualité et à leur éventail. Ils sont aussi d'offrir un espace de dialogue où s'élaborent les points de vue et le contenu de leur représentation auprès des partenaires politiques, économiques et sociaux. Mais ne nous trompons pas, « le Medef est un fourre tout » qui « a une logique de parti attrape tout » et qui à ce titre, tout au moins au niveau local, ne semble pas avoir une puissance politique véritable.

2. La CGPME.

Elle est organisée par département (il y a 8 fédérations de la CGPME en Ile de France) mais fortement structurée au niveau de l'Ile de France puisqu'il y a une quasi-identité entre la CGPME nationale, régionale et départementale (Paris). Le Président de la CGPME nationale est aussi président de l'Ile de France et de Paris. Contrairement au Medef, il n'y a pas véritablement de structures territoriales autonomes des structures de branche, les fédérations regroupant l'ensemble des secteurs. Cette situation actuelle est le résultat d'une profonde réforme lancée en 2000 et qui a supprimé la myriade de structures locales représentant les PME et a notamment abouti à la création d'une structure régionale sur l'Ile de France.

3.3. Les grandes entreprises

Aucune structure « officielle » des grandes et très grandes entreprises ne les représente en Ile de France. Contrairement à des métropoles comme Londres ou New York et sous réserve d'inventaire, ces acteurs économiques apparaissent peu collectifs dans leurs actions, sauf peut-être d'un point de vue sectoriel (à titre d'exemple, le Syndicat Parisien des Travaux Publics – SPTP – représente les « majors » de ce secteur). Une structure émerge cependant, Paris-Ile de France Capitale Economique, qui affirme parler pour un certain nombre d'entre elles.

Paris-Ile de France Capitale Economique a été créée au milieu des années 1990 par la CCIP. Depuis, elle rassemble plus d'une centaine d'entreprises françaises et internationales. Son objectif principal et sa mission première sont d'œuvrer pour la promotion internationale de l'Ile de France. Bien que constituée à l'initiative de la CCIP, elle semble aujourd'hui fortement indépendante de cette dernière.

En dehors de cette structure, les grandes entreprises disposent de plusieurs lieux où elles se concertent mais ces lieux sont discrets. Il s'agit de sorte de clubs, de comités (Institut Montaigne par exemple) qui sont d'ampleur nationale et ne ciblent pas l'Ile de France ou la région-capitale dans leurs actions.

Partie 2 : Analyse du système de gouvernance francilien

L'analyse de la gouvernance des métropoles de Londres et de New York que nous avons effectuée dans une étude antérieure (Lefèvre, 2008) nous a permis d'identifier quatre éléments majeurs caractéristiques d'un système de gouvernance et qui à eux tous peuvent servir de grille d'analyse pour la métropole francilienne : un élément cognitif, un élément relationnel, un élément politique et un élément méthodologique. L'analyse de la gouvernance de la métropole francilienne va donc s'attacher à caractériser chacun de ces quatre éléments.

1. L'élément cognitif : des visions de la métropole qui ne se rencontrent pas ou l'absence de vision partagée.

Les acteurs franciliens possèdent-ils une vision de la place de l'Ile de France dans le monde et comment la projettent-ils dans le futur ? Il s'agit là d'un élément essentiel du système de gouvernance car il détermine les choix de développement, les stratégies qui peuvent s'ensuivre et les priorités à mettre en œuvre. Au-delà, une vision partagée révèle la capacité d'un territoire à produire de l'action collective.

1.1. Quelles « visions » pour l'Ile de France ?

Aujourd'hui le rapport d'un territoire au processus de globalisation représente le cadre cognitif de son développement. Alors que des métropoles comme Londres ou New York se positionnent clairement et principalement comme des villes globales, c'est-à-dire en compétition, d'abord économique, avec les autres grandes métropoles mondiales, l'Ile de France n'offre pas une position aussi tranchée, loin s'en faut.

Tout d'abord la question de l'Ile de France dans la globalisation reste posée et il n'est pas certains que tous les acteurs aient bien pris conscience du processus en cours. Même si pour bon nombre d'entre eux, l'Ile de France s'insère comme les autres grandes métropoles dans le processus de globalisation, d'autres – peut-être de moins en moins nombreux – résistent et s'inscrivent toujours dans une vision « Paris et le désert français » qui privilégie donc l'espace national comme espace cognitif ou « Paris, capitale d'un empire économique et culturel » et qui à ce titre n'a pas besoin de se mesurer avec les autres.

En second lieu, si la métropole francilienne s'insère bien dans le processus de globalisation, en règle générale, ce processus n'est pas considéré de manière positive, au contraire de la plupart des acteurs londoniens pour qui la globalisation est vue comme une chance. Cette vision de la globalisation apparaît vraie aussi bien pour ceux qui la dénoncent que pour ceux qui l'acceptent. De manière un peu caricaturale – mais c'est sous cette forme que les « visions » sont souvent énoncées – deux appréhensions, deux représentations de la globalisation s'opposent.

D'un côté nous trouvons ceux qui acceptent la globalisation et notamment dans sa forme économique, celle de la compétition entre les métropoles mondiales et partant de la nécessaire compétitivité de l'Ile de France. Mais à l'encontre de Londres, ce processus est avant tout perçu comme une contrainte à laquelle la métropole doit se soumettre en s'adaptant. Admettre que l'Ile de France, que Paris, est en compétition avec les grandes métropoles mondiales et que pour ce faire des ajustements importants dans les politiques doivent être effectués, n'est pas aisé pour ceux qui ont longtemps cru que la capitale française, de par ses nombreux atouts, n'avait pas à redouter la concurrence de ses soit disant rivales. Il s'agit là d'une

véritable révolution cognitive qui n'est pas encore achevée et qui est acceptée avec un peu d'amertume.

D'un autre côté, il y a ceux pour lesquels globalisation rime avec inégalités sociales et disparités territoriales, relayant ainsi les hypothèses émises par S. Sassen quant à la polarisation sociale des villes globales. Dans cette analyse, la globalisation doit être combattue et les pouvoirs publics doivent développer des politiques d'amortissement des effets de la globalisation, notamment en matière sociale et de lutte contre le décrochement de certains territoires.

D'un côté, l'accent est mis sur la compétition économique et la compétitivité des territoires, de l'autre c'est la cohésion socio-territoriale qui est le premier objectif à atteindre et qui doit dominer les autres.

La question environnementale est venue quelque peu « brouiller » les choses. Elle est aujourd'hui devenue un leitmotiv que tous les acteurs approuvent au nom du « politiquement correct » développement. Ces deux « visions » sont relativement caricaturales ou en tous cas sont généralement présentées et exprimées de cette manière là. Elles apparaissent de plus irréconciliables quant aux politiques à mener et aux priorités à établir. Mais là aussi, une fois passé l'accord de façade, les positions divergent sur l'importance et la priorité à accorder à la durabilité environnementale par rapport aux questions d'emplois et de croissance économique notamment.

1.2. Les visions des différents acteurs.

Les acteurs se répartissent assez clairement entre les deux visions présentées, même s'il y a bien entendu des évolutions au fil du temps. Dans le monde politique, les partisans d'une vision « Paris-Ville globale » (vision 1) se trouvent au sein de l'Etat (Secrétariat d'Etat au développement de la Région Capitale, DREIF par exemple) et dans certains conseils généraux (notamment les Hauts de Seine). Le monde économique épouse très largement cette vision, qu'il s'agisse de la CCIP, du Medef ou encore de Paris-Ile de France- Capitale économique.

La vision qui met l'accent sur le problème des inégalités sociales et territoriales (vision 2) est portée tout d'abord par le Conseil Régional, puis par la ville de Paris et la plupart des conseils généraux. C'est une vision à laquelle souscrivent également de nombreuses communes et intercommunalités comme Plaine Commune. Quant aux acteurs économiques, ils ne s'expriment pas directement sur cette question.

Si l'on regarde les appartenances politiques des divers acteurs, on est tenté comme P. Braouezec dans son intervention aux Assises de l'agglomération en juin 2008 d'estimer que « le clivage gauche/droite sur une question aussi essentielle, aussi déterminante que l'avenir de la métropole ne peut pas être éludé. Ou plutôt, puisqu'il paraît que le clivage gauche/droite est en train de bouger, que le clivage qui oppose les élus porteurs d'un projet politique fondé sur l'exclusion et le rejet de certaines populations et ceux porteurs d'inclusion et de respect de toutes les populations, quelle que soit leur origine, leur situation sociale et économique, est toujours d'actualité ». Mais si cette position est illustrative d'une situation existante, elle ne peut la résumer car de nombreuses collectivités locales de droite demeurent elles aussi sensibles aux questions sociales et en font aussi leur priorité.

Les acteurs ne s'accordent pas non plus sur le territoire de la globalisation francilienne. S'agit-il de la région, de la zone dense, de portions de territoire simplement comme les OIN ou même d'intercommunalités. Tout un chacun y va de son credo, entre un Président de région qui en 2007 affirmait « la métropole c'est la région » (Pouvoirs Locaux, 2007) et un P. Dallier pour qui le Grand Paris ce sont les départements de Paris et de la petite couronne (Dallier, 2008), il y a encore de la place pour des territoires flexibles, à l'image de celui qui est en train de se dessiner à travers la constitution du syndicat mixte « Paris-Métropole ».

Mais au-delà des accords généraux a minima comme ceux sur le développement durable ou la nécessaire prise en compte des disparités socio-territoriales, il y a également quelques « oublis » cognitifs propres à l'ensemble des acteurs franciliens. Nous souhaitons ici simplement mettre l'accent sur l'un de ses oublis dans la mesure où il nous paraît à la fois essentiel pour une métropole qui se veut mondiale et révélateur des blocages et du chemin qu'il reste à parcourir pour que la « mondialité » de l'Ile de France soit admise. Il s'agit de la question de l'immigration et de l'attitude des acteurs franciliens, toutes tendances politiques confondues, à son égard. Ici le contraste avec les deux grandes rivales occidentales de l'Ile de France, Londres et New York, est saisissant.

Alors que pour Londres et New York l'immigration est considérée comme positive car elle est vue d'abord comme source de dynamisme démographique, culturel et économique, en Ile de France l'attitude générale est nettement moins favorable. En effet, l'immigration est avant tout considérée comme un problème et jamais comme une ressource. A ce titre, on en parle peu. Sur ce point il est remarquable de constater qu'alors que le London Plan et la stratégie de développement économique de Londres considèrent la question de l'immigration comme centrale (ce qui par ricochet fait que ces deux documents stratégiques de la GLA ont été publiés en plus de 15 langues dont l'hindi, le bengali, le mandarin ou l'ourdou), elle n'est mentionnée qu'une fois en quelques lignes dans le SDRIF et est « traitée » au titre des inégalités sociales et territoriales (p 30 du projet de SDRIF).

Conclusion

Il n'existe pas de vision partagée du devenir de la région francilienne chez les acteurs politiques et économiques. Bien au contraire, deux visions semblent s'opposer et elles s'opposent d'autant plus qu'elles restent à bien des égards simples, voire simplistes, caricaturales. En ce sens elles apparaissent irréconciliables. Cette situation s'explique bien sûr par la multiplicité des acteurs, les intérêts politiques et territoriaux différents mais elle s'explique aussi par ce qui semble l'une des caractéristiques du système de gouvernance francilien, l'absence de lieux de débat où ces visions pourraient être discutées plus sereinement que dans des arènes politiques². C'est un constat sur lequel nous reviendrons dans la partie « méthodologique » de ce rapport, la question restant posée de l'acteur ou groupe d'acteurs qui pourraient permettre la mise en place de telles discussions.

² Le « débat » qui s'est déroulé entre élus et acteurs économiques lors du premier forum du Medef « Crise de croissance ou croissance en crise » le 31 mars 2008 a illustré tristement cette incapacité des acteurs franciliens de bords opposés ou divergents à « débattre » sereinement de la situation francilienne.

Quelques positions sur l'Ile de France dans le monde

« A l'échelle de cette métropole, notre ambition est bien de promouvoir **une nouvelle solidarité entre les territoires et leurs habitants y compris dans la répartition des richesses** et des ressources et un dynamisme économique durable, seul garant de la solidarité et de la pérennité de la place de la région parisienne dans la compétition internationale. » (en gras dans le texte original) (B. Delanoé, audition du 14 janvier 2009 devant la Commission pour la réforme territoriale).

« Partageant une même vision du devenir de l'Ile-de-France, ils (les Présidents des Conseils Généraux) entendent promouvoir une nouvelle approche, plus ambitieuse et plus juste, de l'aménagement de la région, afin de rompre avec les logiques d'exclusion tout autant sociales que géographiques, qui pénalisent gravement les populations...

1. le premier enjeu, c'est celui de la solidarité financière.
2. le second enjeu ce sont les déplacements.
3. Le troisième enjeu, c'est l'habitat.
4. Le quatrième enjeu, c'est la préservation de l'environnement et des ressources naturelles. »

(Extrait de la déclaration commune des Conseils Généraux de la Seine et Marne, de l'Essonne, de la Seine-Saint-Denis, du Val de Marne et du Val d'Oise, juin 2008)

« L'équité entre les territoires est l'axe majeur du SDRIF » (Introduction du SDRIF)

« Enfin, les débats ont également souligné que la réduction des inégalités devait être appréhendée comme une condition nécessaire au rayonnement et à l'attractivité de la métropole. » (Extrait de l'introduction de la partie « relever les défis d'une métropole mondiale durable » du rapport de la Commission Scenarii pour la métropole Paris-Ile de France demain, p 13, mars 2008)

« La création d'un Secrétariat d'Etat au développement de la région Capitale auprès du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a pour objectif de permettre à la France de tenir son rang dans la compétition des territoires, en faisant de sa capitale une « ville-monde » ouverte, dynamique, attractive, créatrice de richesses et d'emplois qui constitue pour la nation un atout décisif dans la compétition économique du 21^{ème} siècle. » (Première phrase de la lettre de Mission de C. Blanc, 7 mai 2008)

« Distancée par le Grand Londres, talonnée par la Catalogne, l'Ile-de-France doit renforcer sa position dans la compétition que se livrent les métropoles européennes pour attirer les quartiers généraux et centres de décision des entreprises internationales. » (Phrase introductive du rapport « Paris-La Défense, moteur d'attractivité internationale de l'Ile-de-France », CCIP, mars 2007)

« La vision de l'Ile-de-France ce ne peut être de savoir si l'Ile-de-France doit être par exemple la première place boursière mondiale ou pas. Ce n'est pas cet enjeu là qui est primordial pour nous, c'est de savoir si l'Ile-de-France va être la région dans laquelle on va pouvoir travailler réellement à une transformation profonde de la qualité de vie de ses habitants et de ses salariés. » (Extrait de l'intervention de C. Favier, Président du CG du Val de Marne, lors des Assises de l'agglomération, Saint-Denis, 25 juin 2008)

« Mais la question institutionnelle ne peut pas occulter l'essentiel : quelle conception doit gouverner le projet stratégique du devenir de la Région à l'horizon 2030 ? Celle de Nicolas Sarkozy et de l'État qui, en rejoignant les interventions du MEDEF, veut simplement inscrire la région dans la mondialisation libérale avec son cortège d'inégalités ? Ou bien celle des élus régionaux et des départements de gauche qui refusent de voir balayer d'un revers de main trois années d'élaboration sérieuse, et portent un projet ambitieux et solidaire pour les décennies à venir. »

(Extrait du document : « Conflit ouvert sur le SDRIF : les enjeux de l'enquête publique », CACR, octobre 2007)

« Le monde politique n'est pas dans le « trip » de la globalisation » (un haut fonctionnaire)

« En Ile-de-France, on n'ose pas dire qu'on est dans la compétition » (un élu national de gauche)

2. L'élément relationnel : un système de gouvernance fragmenté et conflictuel

La qualité des relations entre les acteurs, autrement dit le degré de coopération et de coordination entre eux, est essentielle pour produire de l'action collective. Ceci est d'autant important que ces acteurs sont nombreux et fragmentés comme nous l'avons montré en première partie. Dans cette section, nous concentrerons notre attention sur les relations entre les acteurs publics, principalement les institutions. Les relations entre le monde politico-institutionnel et les milieux économiques seront abordées dans la section suivante.

Deux types d'acteurs publics sont ici à prendre en considération. D'une part l'Etat car les évolutions récentes montrent qu'il demeure un acteur central du système de gouvernance des grandes métropoles et singulièrement des « régions-capitale » et l'ensemble des collectivités locales d'autre part.

2.1. Les relations entre l'Etat et les collectivités locales franciliennes : des tensions qui se développent.

Les deux dernières décennies ont vu des évolutions sensibles dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales franciliennes. Ces évolutions tiennent autant au processus de décentralisation qu'aux changements apparus au sein de l'Etat dans sa vision de la région-capitale.

2.1.1. L'évolution de la vision de l'Etat sur le futur de l'Ile de France.

Saisir l'évolution de l'Etat sur ce point est crucial dans la mesure où sa vision de l'Ile de France détermine en grand partie l'état de ses relations avec les collectivités territoriales. Pour autant la vision de l'Etat reste difficile à appréhender car d'une part l'Etat n'est pas monolithique et d'autre part, si l'on en croit un haut fonctionnaire, « l'Etat n'a pas de pensée stratégique sur l'Ile de France ». Néanmoins nous pouvons identifier une évolution « cognitive » au cours des vingt dernières années, évolution que nous pouvons résumer en trois moments qui peuvent se superposer.

Dans un premier temps, l'Etat défend une conception de la place d'une Ile de France qui reste insérée dans le paradigme « Paris et le désert français », paradigme largement porté par la DATAR jusqu'à la charnière de l'an 2000. A la fin des années 1990, une évolution semble se dessiner, sous l'influence notamment du préfet de région d'alors, J.P. Duport. Les questions sociales et les disparités territoriales sont mises au cœur du devenir francilien mais le problème de la compétitivité de la métropole est en même temps avancé, l'Etat cherchant un équilibre entre ces deux éléments. Cela se traduit par exemple par l'octroi de fonds européens « Objectif 2 » à des portions du territoire francilien mais aussi par certains investissements visant à renforcer la compétitivité de la région parisienne comme par exemple l'implantation du Synchrotron Soleil sur le plateau de Saclay. Une troisième période démarre à partir de la moitié des années 2000-2010 et s'exprime par un plus fort accent mis sur la compétitivité francilienne, ce que les nombreuses déclarations gouvernementales et la lettre de mission du secrétaire d'Etat à la région-capitale, C. Blanc, illustrent bien.

Cette évolution cognitive de l'Etat concernant la capitale française a des conséquences sur ses relations avec les collectivités locales et singulièrement le conseil régional. Dans une vision « Paris et le désert français », l'Etat n'a que peu de considération pour l'échelon régional. La région peut se débrouiller toute seule car elle possède des atouts suffisants. Tout au contraire

il convient de limiter les tendances « naturelles » de croissance de l'Ile de France. C'est bien là l'objectif premier et le conseil régional n'a pas son mot à dire (du reste la décentralisation est encore balbutiante et les régions sont faibles, singulièrement l'Ile de France où toutes les lois de décentralisation ne s'appliquent pas). Lorsque les questions sociales et les disparités territoriales franciliennes apparaissent sur l'agenda politique de l'Etat (national et local), la région devient alors un nécessaire partenaire, tout comme les autres collectivités locales. L'idée d'une région plus forte semble alors plus évidente. Le troisième moment, aujourd'hui, voit l'Etat défendre prioritairement l'amélioration de la compétitivité francilienne et ce en grande partie contre l'avis de la plupart des collectivités locales, au premier chef le conseil régional. La région apparaît alors comme l'ennemi car elle soutient une vision du monde nettement différente, voire opposée à celle de l'Etat.

Bien entendu ce découpage entre les trois moments est quelque peu simpliste lui aussi car il fait fi des conflits internes à l'Etat, présuppose une évolution linéaire de sa vision de la région-capitale et se heurte à quelques contre-exemples. Il demeure néanmoins selon nous une bonne grille d'analyse.

2.1.2. Le « retour de l'Etat³ » ouvre une ère conflictuelle avec les collectivités territoriales.

A partir de 2004-2005 semble s'ouvrir une ère que l'on commence à qualifier de « retour de l'Etat » dans la mesure où elle ferait suite à un « retrait » de ce même Etat, retrait illustré par la poursuite de la décentralisation en Ile-de-France avec la rentrée de la région dans le « droit commun de la décentralisation », notamment avec sa prise de contrôle du Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF) et la révision du Schéma Directeur (SDRIF) ; retrait illustré également, selon la plupart des collectivités locales, par une diminution des investissements de l'Etat au cours de la décennie précédente. Ce « retour » de l'Etat se manifeste par au moins 4 interventions dans les politiques publiques qui toutes vont donner lieu à des conflits avec les collectivités locales.

- La relance des Opérations d'Intérêt National (OIN). L'une des premières OIN sur l'Ile de France a été l'opération de La Défense, créée en 1958. Après l'octroi de ce statut aux villes nouvelles de Sénart et de Marne la Vallée dans les années 1980, l'Etat crée l'OIN de Seine-Arche en 2000. En 2005, le gouvernement de D.de Villepin décide de lancer trois nouvelles OIN sur le plateau de Saclay, Seine-Amont et Seine-Aval car « il s'agit de territoires stratégiques et déclarés prioritaires dans le contrat de plan Etat-région. » Certains de ces territoires, comme le plateau de Saclay, possèdent des pôles de compétitivité et représentent des espaces permettant à l'Ile de France d'atteindre une stature internationale. Sur ces territoires, le projet de l'Etat est de parvenir à un développement équilibré habitat-emploi-développement économique.

- L'opération de La Défense. Créée en 1958, La Défense est devenue le premier quartier d'affaires d'Europe avec 3,3 millions de m² de bureaux, 600 000 m² de logements,

³ Qu'il soit rhétorique, qu'il donne lieu à une activité réelle ou qu'il demeure une hypothèse, le « retour de l'Etat » est présenté comme une réalité par les diverses collectivités locales comme l'illustrent les nombreuses déclarations en la matière. A titre d'exemple, nous pouvons citer celle-ci : « Le « retour » de l'Etat qui souhaite apporter sa vision du devenir de l'Ile de France, avec la nomination d'un secrétaire d'Etat chargé de la région capitale et le lancement par le Président de la République d'une grande consultation internationale « Le grand pari de l'agglomération parisienne » accompagne le mouvement initié par les élus locaux. » (B. Delanoë, 14 janvier, 2009, audition devant la Commission pour la réforme territoriale).

3600 entreprises et quelques 150.000 emplois. Mais ce quartier d'affaires est aujourd'hui vétuste et souffre d'un manque d'attractivité par rapport à ses grands concurrents comme Canary Wharf à Londres. On lui reproche aussi son manque d'urbanité. Prolongé au nord par l'OIN Seine-Arche, beaucoup reprochent un manque de vision commune aux deux OIN. En 2006, l'Etat propose un plan de renouveau qui vise la modernisation de La Défense et pour ce faire il prolonge l'OIN jusqu'en 2015 et affiche des projets d'agrandissement et d'extension, contre l'avis d'une partie des collectivités locales et contre celui du conseil régional. En juin 2008, est publié un rapport issu de la mission de prospective sur l'avenir du quartier d'affaires de l'ouest parisien, dit « rapport Lelarge » du nom du Directeur de l'équipement d'Ile de France. Ce rapport préconise la fusion des établissements publics d'aménagement de La Défense (EPAD) et de Seine-Arche (EPASA) et une gouvernance commune. Passant outre aux critiques de certaines collectivités locales dont la ville de Nanterre dont le maire est président de l'EPASA, le gouvernement a commencé à mettre en œuvre les recommandations du rapport « Lelarge ».

- La révision du SDRIF. La loi d'aménagement du territoire de 1995 confie à la région, en association avec l'Etat, la révision du schéma directeur de 1994. Dès 2002, le conseil régional décide de se lancer dans cette révision qui va être une fois encore l'occasion d'un conflit avec l'Etat. Très vite l'Etat voit d'un mauvais œil les orientations prises par le projet régional du SDRIF auquel il reproche un manque d'ambition pour la région-capitale. En septembre 2007, le gouvernement publie un avis négatif sur le projet de SDRIF. Tout en soulignant un large accord sur le diagnostic entre l'Etat et la région, il dénonce, entre autres, une mauvaise interprétation de la décentralisation par le conseil régional qui outrepasserait ses compétences ; Il estime aussi que la question de l'attractivité n'est pas assez prise en compte dans les stratégies annoncées (pas de vision dynamique des pôles de développement, mauvaise prise en compte des besoins en immobilier d'entreprises, etc.). La conclusion de l'avis est claire : « Il résulte de ce processus que le document préalable présenté aujourd'hui comporte un certain nombre d'orientations, dispositions, descriptions, appréciations soit, auxquelles l'Etat ne souscrit pas, partiellement ou globalement, soit, qu'il ne peut accepter. »

Devant cet avis, le conseil régional procède à une nouvelle mouture qu'il approuve en septembre 2008, mouture que l'Etat refuse de signer. En novembre 2008, le président du Conseil Régional, J.P. Huchon est reçu par le premier ministre, F. Fillon pour régler ce différend. L'affaire suit son cours.

- La question du « Grand Paris ». Le « Grand Paris » est remis à l'ordre du jour par une déclaration à l'emporte-pièce du nouveau Président de la République en juin 2007 où il « constate » que la métropole parisienne est la seule de France qui ne dispose pas de communauté urbaine. Dans la foulée il lance une grande consultation internationale sur le « Grand Pari de l'agglomération parisienne », consultation qui s'adresse d'abord aux architectes en leur demandant d'imaginer le Paris de demain. En mars 2008, le Président de la république crée un secrétariat d'Etat pour le développement de la région capitale. Confié à C. Blanc, homme d'ouverture de par son passé, ce secrétariat a pour mission, nous l'avons vu, de mettre en œuvre un projet axé sur la compétitivité économique francilienne. Dans ce cadre, il est également chargé d'imaginer une nouvelle gouvernance pour la région capitale dont les propositions sont attendues pour 2009. Depuis lors les rumeurs mais aussi les « propositions » de réforme vont bon train et sont amplement médiatisées.

2.1.3. Les positions des collectivités locales face aux actions de l'Etat.

En règle générale, les collectivités locales ont salué le « retour de l'Etat », notant au passage que ce dernier était légitime à s'occuper de la région-capitale... mais sous certaines conditions, la première d'entre elles étant que l'Etat respecte les collectivités locales dans le cadre des lois de décentralisation. Les déclarations du Président du Conseil Régional ou du maire de Paris sont sans équivoque. « Que l'Etat se soucie de la première région française est un fait positif après des années de désengagement massif notamment au plan budgétaire, mais à condition qu'il respecte les décisions et les compétences des élus locaux. » déclare ainsi B. Delanoë devant la Commission pour la réforme territoriale lors de son audition en janvier 2009.

En effet, la crainte est grande de voir un « retour de l'Etat » qui remettrait en cause la décentralisation après une période où les collectivités locales franciliennes ont progressivement renforcé leurs compétences. Dans ce contexte de méfiance où chacun pousse ses billes, il n'est pas surprenant que les possibilités de conflits se soient multipliées. Sans reprendre systématiquement les 4 interventions de l'Etat brièvement exposées ci-dessus, on peut mettre en avant 3 illustrations de cette conflictualité.

- la question de La Défense. Le Conseil régional a réagi vivement aux décisions gouvernementales d'extension du quartier d'affaires car ces décisions remettent en question des choix de développement laborieusement élaborés lors de la procédure de révision du SDRIF. Ainsi, le projet de SDRIF est axé sur un rééquilibrage entre l'ouest et l'est parisien et à ce titre il n'envisage pas une extension de La Défense, considérant au contraire que cette zone est déjà trop congestionnée et que son développement irait à l'encontre des orientations du Schéma Directeur. De son côté, la mairie de Nanterre est farouchement opposée à la fusion des deux EPA car elle considère que cette fusion correspond de fait à sa mise sous tutelle par l'Etat. Accusant ce dernier de se comporter sans égard pour les collectivités locales, le maire de Nanterre, Président de l'EPASA déclare : « Le préfet a saisi le conseil municipal pour la création d'une zone d'aménagement différée sur les papeteries de la Seine, qui donne au préfet le droit de préempter. Nous n'étions pas d'accord... Le préfet est passé outre. Je prends ça comme un acte d'hostilité » (P. Jarry cité dans Le Parisien du 24 novembre 2008 « L'extension de La Défense fait peur à Nanterre »).

- L'approbation du projet de SDRIF. Le Conseil régional, soutenu notamment par la mairie de Paris et les conseils généraux de gauche, s'est lancé dans un bras de fer suite à la demande de l'Etat, en juin 2007, de surseoir à la révision du SDRIF et notamment de repousser l'enquête publique, étape nécessaire à l'approbation du schéma directeur. Refusant de se plier à ce qu'il considérait comme une remise en cause de la décentralisation, le CRIF a poursuivi la procédure de révision, a soumis le SDRIF à l'enquête publique et l'a révisé en conséquence. Nous avons vu que ce bras de fer n'est pas terminé et que l'affaire est remontée jusqu'aux plus hauts sommets de l'Etat.

- La question des transports : Charles De Gaulle express et Arc Express. La question des transports est probablement, avec le logement, l'un des points de conflits le plus fort entre l'Etat et la région. Les enjeux sont en effet importants puisqu'ils ont trait à l'accessibilité du territoire régional, notamment au niveau international mais pas seulement, et à la qualité de transport des habitants. Ces enjeux sont d'autant plus conflictuels que la gouvernance des

déplacements reste marquée du sceau de l'ambiguïté, entre un conseil régional qui est majoritaire au sein de l'autorité organisatrice, le STIF, et dont l'Etat a disparu, et un gouvernement qui tient encore les cordons de la bourse et qui contrôle les deux principaux opérateurs que sont la RATP et la SNCF. Cette question mériterait à elle seule une étude spécifique. Pour notre propos, nous souhaitons simplement illustrer la conflictualité de ce secteur avec deux exemples, Charles De Gaulle express et Arc Express. Désireux d'offrir à la place parisienne une desserte de son aéroport international, Roissy-Charles De Gaulle, digne de ce nom, l'Etat envisage la création d'une ligne express dédiée entre l'aéroport et le centre de Paris. Ce projet soulève tout de suite de vives critiques de la part d'associations de voyageurs et des collectivités locales qui estiment que l'urgence ce n'est pas d'offrir cette desserte « pour les riches » mais plutôt de moderniser le RER B, utilisé par les habitants de la banlieue nord ainsi que par les passagers aériens. Malgré l'opposition de plusieurs municipalités et les réticences de la mairie de Paris, l'Etat passe outre et fait voter en décembre 2008 la déclaration d'utilité publique qui donne ainsi le feu vert à la mise en chantier du Charles De Gaulle express.

Pour Arc Express, la situation apparaît encore plus complexe, voire confuse. Arc express est un projet de rocade de transport collectif en proche banlieue soutenue par la région et inscrit au SDRIF et au CPER 2007-2013. En décembre 2007 la région et la préfecture de région signe un accord pour lancer officiellement ce projet et les premières études sont engagées. Coup de théâtre en septembre 2008 quand le secrétaire d'Etat au développement de la région-capitale s'oppose au projet en déclarant : « le projet de la RATP aurait été très bien il y a quinze ans. On ne l'a pas fait, dommage. Aujourd'hui, il faut faire ce dont on aura besoin dans quinze ans. » Et d'annoncer pour 2009 un schéma de transports en Ile de France qui pourrait remettre en cause les projets inscrits au SDRIF et aggraver un peu plus le conflit avec la région.

Mais les collectivités locales ne voient pas toutes d'un même œil le retour de l'Etat. Certaines approuvent son action et ses choix. C'est le cas notamment du conseil général des Hauts de Seine qui soutient la position du gouvernement sur La Défense et s'oppose au conseil régional et à la mairie de Nanterre car il convient de « prendre La Défense comme la locomotive régionale et nationale en matière de pôle d'emplois, de pôle d'innovation et de rayonnement international » (Avis du conseil général des Hauts de Seine sur le SDRIF, 14 juin 2007). Sur le SDRIF, l'avis négatif émis par ce conseil général rejoint ceux des départements des Yvelines et du Val d'Oise en 2007, dénotant ainsi un clivage est-ouest entre les départements franciliens. A noter cependant que suite aux élections départementales de 2008, le conseil général du Val d'Oise est passé à gauche et que le nouveau président socialiste s'est empressé d'apporter son soutien au projet régional du SDRIF, notamment en signant en septembre 2008 une déclaration commune avec quatre autres présidents de conseil général.

2.2. Les relations entre les collectivités locales : une fragmentation et un renforcement des collectivités qui provoquent des frictions.

Disposant d'un système politico-institutionnel déjà très fragmenté, l'Ile de France a vu depuis la décentralisation se multiplier encore plus les structures dépendantes des collectivités territoriales et les établissements publics ce qui ne semble pas avoir favorisé la coopération et a contribué à l'émergence de frictions.

2.2.1. Un système institutionnel de plus en plus fragmenté sans instances de dialogue

Avec 1281 municipalités et 8 départements il semble légitime de parler d'un système politico-institutionnel très fragmenté, de « pulvérisation communale ». Mais ce n'est pas tant la multiplicité des institutions locales qui pose problème que l'absence ou le déficit de structures de coopération et de coordination. Ainsi, en ce qui concerne les communes, l'Ile-de-France ne dispose d'aucune structure véritable qui puisse les représenter. Le Grand Londres possède une seule association des municipalités, London Communities, organisme puissant qui vient de signer en 2008 avec le maire un « memorandum of understanding » afin de pacifier les relations entre les collectivités locales. La région métropolitaine de Madrid comprend la Fédération des Municipalités de Madrid (la FMM) qui dialogue régulièrement avec la ville de Madrid et la Communauté Autonome en défendant les intérêts des quelques 180 communes de la métropole. Rien de tel en Ile-de-France où l'Association des Maires de l'Ile de France, l'AMIF, ne peut représenter les communes franciliennes dans leur ensemble et apparaît comme une structure faible.

Il en est de même du rôle des départements. Ces institutions puissantes ne peuvent jouer et en tous cas ne jouent pas un rôle de représentant des communes qui les composent, comme cela se passe en Espagne ou en Italie. De même il n'existe aucune instance de discussion, a fortiori de coordination ou de coopération entre la région et les départements ou même entre l'ensemble des collectivités locales à l'image des « tables des collectivités territoriales » régionales en Italie.

Cette fragmentation s'est de plus accrue récemment avec le « succès » de la loi Chevènement de 1999 qui a vu les EPCI à fiscalité propre (intercommunalité de projet) se multiplier pour atteindre un peu plus de la centaine en 2008. S'agit-il pour autant d'un succès qui permettrait de pallier la fragmentation communale ? Rien n'est moins sûr dans la mesure où l'intercommunalité de projet se réalise la plupart du temps sur des territoires étriqués et ne rassemble que rarement une population significative (cf. tableau 1). C'est pourquoi la critique de l'intercommunalité francilienne est aujourd'hui forte. Cette dernière est accusée de contribuer à la fragmentation de l'Ile de France, d'associer les riches entre eux et les pauvres entre eux et pour certaines de faire cavalier seul. Et les critiques se portent aussi sur l'Etat qui a laissé faire et a entériné via le préfet des périmètres d'EPCI sans pertinence économique et sociale.

Tableau 1 : La taille des EPCI en Ile de France

Population en milliers d'hbts	77	78	91	92	93	94	95
< 20	26	7	5				7
Entre 20 et 50	7	3	4			2	5
Entre 50 et 100	5	2	6	2	2	2	1
Entre 100 et 200	1	3	3	4		2	5
> 300					1		

Source : CESR, 2008

Malgré ce « succès », certains territoires franciliens souffrent toujours d'un déficit d'intercommunalité. On peut citer la zone de La Défense ou celle de Roissy.

2.2.2. Une multiplication des structures et un renforcement des collectivités locales qui ne favorise pas la coopération.

La décentralisation et l'évolution institutionnelle francilienne a renforcé les collectivités locales et aux dires de certains a produit ou renforcé des fiefs. Ceci s'explique parce que la décentralisation française s'est arrêtée au milieu du gué. Elle a en effet renforcé toutes les collectivités territoriales, municipalités, départements, régions et n'a ainsi pas opéré de choix hiérarchiques, contrairement aux pays qui nous environnent et notamment l'Espagne et l'Italie dont l'organisation institutionnelle territoriale est proche de la nôtre. Elle a ainsi permis que certaines collectivités locales jouent « perso » car elles disposent de compétences et de ressources qui peuvent leur paraître suffisantes pour développer des actions et des stratégies individuelles.

La décentralisation et l'évolution institutionnelle francilienne (notamment l'intercommunalité) ont contribué à la multiplication des structures qu'elles dépendent directement des collectivités territoriales ou que ces dernières n'en soient que des membres parmi d'autres (dans les EPA par exemple où le plus souvent elles partagent l'administration avec les représentants de l'Etat et des EPCI). La prolifération de ces structures, notamment celles dépendantes directement des collectivités territoriales, concourt au renforcement même de ces collectivités locales en leur procurant des ressources cognitives supplémentaires et en leur permettant de développer des actions personnelles. C'est le cas par exemple des agences de développement et de promotion à l'international qui se sont multipliées au cours des 15 dernières années et ont contribué à la fragmentation de ce domaine des politiques publiques comme à sa conflictualité.

Pas moins de 7 agences de développement peuplent l'Ile de France. Pratiquement chaque département en possède une, la région a la sienne et plusieurs EPCI en ont créées. On peut ainsi citer : Paris Développement, Seine et Marne Développement, l'Agence de développement du Val de Marne, l'Agence pour l'économie en Essonne, Val d'Oise Expansion, le Comex pour la Seine-Saint-Denis et bien sûr l'Agence Régionale de Développement, Plaine-Commune développement, etc.

Pour la promotion à l'international la situation est similaire. Au niveau européen, la région a établi en 1999 l'Association pour le développement européen de l'Ile de France rebaptisée Ile de France Europe en 2003. Mais cette structure ne rassemble pas l'ensemble des collectivités locales franciliennes, ni même l'ensemble des départements. Manquent à l'appel en effet la ville de Paris, les Hauts de Seine et les Yvelines qui ont préféré disposer de leurs propres structures comme Paris Développement pour la ville de Paris ou des structures ad-hoc au sein de l'administration du conseil général pour les Hauts de Seine. Sans parler de l'Agence Régionale de Développement qui exerce elle aussi une activité de promotion à l'international.

Cette situation est bien connue et dénoncée par beaucoup. Même si quelques progrès ont été faits (comme par exemple le regroupement de plusieurs collectivités locales autour de la région dans certains salons), il n'en demeure pas moins qu'elle révèle un état de fragmentation de l'Ile-de-France et un manque de coopération, voire un désir de faire cavalier seul, dans des domaines de politiques publiques où au contraire la coopération et la coordination de chacun est affirmée comme nécessaire.

2.2.3. Un accroissement de la défiance et des frictions.

Sans viser l'exhaustivité nous pouvons identifier trois types de relations qui montrent une situation de défiance, voire de frictions, entre les collectivités locales franciliennes.

Tout d'abord les relations entre la région (le CRIF) et les autres collectivités locales. Ici plusieurs points de friction sont apparus au cours des dernières années. Nous nous limiterons à trois d'entre eux. En premier lieu, la création de l'Agence Régionale de Développement (ARD) en 2001 ne s'est pas faite sans problèmes. Plusieurs départements sollicités (comme les Hauts de Seine ou les Yvelines) ont été réticents ou ont carrément refusé au début de rentrer dans cet organisme (c'est notamment le cas des Yvelines), arguant de la trop forte domination du conseil régional dans le conseil d'administration (Lefèvre, 2002).

Cette situation s'est répétée lors de la difficile création de l'Etablissement Public Foncier régional (EPF Ile de France) en 2006 où trois départements (Hauts de Seine, Yvelines et Val d'Oise) ont manqué à l'appel car ils ont décidé de créer leur propre établissement foncier, ce qu'ils ont réalisé (les Yvelines en 2006, les Hauts de Seine en 2006 et le Val d'Oise en 2006 également). A ces 4 établissements, il convient d'ajouter l'AFTRP (Agence Foncière et Technique de la Région Parisienne), établissement dépendant de l'Etat et créé quant à lui en 1962. L'Ile de France dispose ainsi de pas moins de 5 établissements fonciers, une situation qui révèle bien les défiances de l'Etat et de certains départements vis-à-vis de la région.

Cette défiance, nous l'avons vue, peut se transformer en conflit comme cela s'est produit en ce qui concerne le SDRIF où trois départements (les mêmes que ceux cités précédemment) ont donné un avis négatif sur le projet régional ou encore en ce qui concerne La Défense où l'opposition est forte entre le département des Hauts de Seine et le conseil régional.

Ces frictions et cette défiance démontre bien que certaines collectivités territoriales – et pas des moindres – ne sont pas d'accord à ce que la région Ile-de-France joue un rôle fort sur des questions considérées comme stratégiques (le développement économique, le foncier, etc.).

En second lieu les relations de type horizontal présentent elles aussi des signes de friction dont les plus importants concernent les questions de redistribution financière, de répartition des logements sociaux et de solidarité territoriale. Ici encore ce sont les riches (comprendre les départements des Hauts de Seine et des Yvelines) qui sont montrés du doigt par les départements plus pauvres. Le clivage est à la fois droite-gauche mais aussi et peut-être surtout est-ouest, avec une ville-département de Paris au milieu. P. Devedjian, Président du Conseil Général des Hauts de Seine l'a bien compris lorsqu'il déclare lors des Assises de la métropole du 25 juin 2008 :

« Naturellement, l'objet, je le conçois, même si souvent le département des Hauts-de-Seine est regardé comme le vilain petit canard, c'est partager la richesse et le développement. Je souscris à cela. Cependant, cela suppose plusieurs choses. La première chose, c'est de mettre les territoires à égalité. C'est-à-dire rechercher l'égalité en matière d'accès aux transports et aux voies de circulation qui sont les vrais vecteurs de la richesse. C'est la même chose pour le logement social. Pour le logement social, les Hauts-de-Seine sont souvent montrés avec un peu d'animosité, pour certains.... Toutes les politiques ne conduisent pas aux

mêmes résultats. Toutes ont pour vocation de créer la richesse, mais toutes ne sont pas aussi pertinentes les unes que les autres et nous avons intérêt à faire des comparaisons. »

Sur ce point, le conflit actuel entre la ville de Nanterre et le Conseil général des Hauts de Seine sur le futur de la zone La Défense-Seine Arche est illustratif où la question du logement social et plus généralement la nature des projets de développement sur ce territoire continue à diviser les collectivités locales.

Enfin mention spéciale doit être faite des relations entre la ville de Paris et les autres collectivités franciliennes. Ici l'histoire est pesante avec les communes de première couronne reprochant à Paris de les avoir considérées comme des dépotoirs des activités et équipements qu'elle considérait comme sales, comme une « banlieue paillasson » (Fourcaut et al, 2007). Conscient de cette histoire, le nouvel édile en 2001, B. Delanoë, décide la création d'un poste de maire adjoint à la coopération territoriale chargé des relations avec les collectivités territoriales d'Ile de France. Ce poste est occupé par P. Mansat, membre du Parti Communiste.

Depuis les relations se sont améliorées. De nombreux accords, protocoles de coopération, partenariats ont été signés entre la ville de Paris, certains départements, des communes et des intercommunalités. Paris a montré qu'elle pouvait sortir de son périphérie et a lancé une conférence métropolitaine (cf. section 3). Pourtant le chemin semble encore long tant la défiance des collectivités de périphérie reste encore forte. Même les mieux intentionnés remarquent que « l'arrogance parisienne est toujours là » ou « qu'on ne se comprend pas ».

Tout n'est pas noir dans les relations entre les collectivités locales franciliennes. Des coopérations existent, des structures et des institutions rassemblant les collectivités locales se sont créées et sont fortes comme le STIF. Mais à l'encontre d'autres grandes métropoles mondiales sur ce point (Londres, Madrid) le système de gouvernance de l'Ile de France apparaît comme plus qu'ailleurs empreint d'une défiance qui contribue au développement de frictions et de conflits que la fragmentation politico-institutionnelle et les modalités de la décentralisation nourrissent. Dans ce cadre, la métropole francilienne ressemble à la métropole new-yorkaise avec une différence de taille : la ville de Paris ne dispose pas des ressources de la municipalité de New York qui font de celle-ci l'acteur le plus important avec l'Etat de New York.

Conclusion

Les relations entre les acteurs publics présents sur le territoire francilien sont marquées du sceau de la défiance, voire de l'hostilité, qui se manifestent par des conflits, entre l'Etat et les collectivités locales et au sein même des collectivités territoriales.

Cette défiance et ces conflits sont alimentés, au-delà de l'histoire commune des acteurs, par un processus de décentralisation, ambigu entre l'Etat et les collectivités locales, indécis et inachevé car en renforçant tous les échelons politico-institutionnels il ne permet pas que se dégage une institution ou un collectif chef de file ou pilote au niveau métropolitain.

Les relations entre les collectivités publiques : quelques citations

Des élus locaux et nationaux

« Depuis avril 2008 et l'arrivée de Christian Blanc au gouvernement, tout dialogue entre l'Etat et la région a été rompu. Les représentants de l'Etat - préfet, directeur de l'équipement... - ont reçu ordre de ne plus assister aux réunions. Quand un tel niveau de non-respect des règles républicaines est atteint, on peut s'attendre au pire. Je redoute un découpage brutal de l'Ile-de-France avant les prochaines élections régionales, pour fabriquer une région expérimentale. M. Blanc ne concerte pas, même avec ses collègues du gouvernement ; Valérie Pécresse et Nathalie Kosciusko-Morizet, pourtant élues du plateau de Saclay (son grand projet), semblent tout ignorer de ses intentions. Qui peut encore croire aux visions émanant d'un homme seul? A moins qu'on ne soit en présence d'un génie... (M. Ferri interviewée par B. Gréco : JDD 26 octobre 2008) »

« La nomination d'un Secrétaire d'Etat au développement de la Région Capitale va à l'encontre du processus de décentralisation mis en œuvre depuis 1982. En créant pour la première fois de l'histoire de la République un ministère à compétence territoriale, le gouvernement manifeste à nouveau sa volonté de reprise en main et de mise sous tutelle de la Région Ile-de-France et de Paris. Au lendemain d'un scrutin qui a placé la gauche et les Verts en tête en Ile-de-France, il s'agit là d'une reprise en main des affaires régionales. (C. Candelier, conseil régional Ile de France, Les Verts.)

« Il est inouï de voir dans notre démocratie la création d'un ministère des élections régionales et de la région », (Mireille Ferri, Vice Présidente du Conseil régional, lors de la table ronde sur le Grand Paris au Forum du dialogue économique du Medef, Paris, 31 mars 2008).

« Le 93 est mal géré, donc des trous financiers... On ne voit pas pourquoi on devrait combler leurs trous. » (Un élu de l'ouest parisien)

« Je suis prêt à créer une taxe professionnelle unique. Mais je ne suis pas d'accord pour payer pour la Seine-Saint-Denis par exemple. Les deux départements ont été créés en même temps, en 1967. Ils étaient sur un pied d'égalité. La droite a bien géré les Hauts-de-Seine, la gauche a fait d'autres choix, dont la Seine-Saint-Denis paie les conséquences. C'est un peu sommaire de nous dire aujourd'hui : "Vous avez bien investi, donnez-nous une part de votre argent pour financer nos politiques sociales !" (P. Devedjian, Le Monde, 23 mai 2008)

« Rassurez vous, ce n'est pas parce que Libération écrit que le débat sur le Grand Paris va donné lieu à une baston générale que c'est vrai. » (R. Karoutchi, Président du groupe UMP au Conseil régional, lors de la table ronde sur le Grand Paris au Forum du dialogue économique du Medef, Paris, 31 mars).

« La gauche arrose la gauche. » (Un élu de l'ouest parisien)

« L'ARD est une danseuse qui coûte trop cher. » (Un élu de droite)

3. L'élément politique : Des collectivités et des entreprises peu structurées politiquement.

Nous traitons ici de la structuration des acteurs métropolitains, autrement dit de leur capacité à construire un leadership collectif disposant de ressources cognitives, politiques et financières. Si ce leadership collectif est principalement politique il requiert également une structuration des relations entre acteurs politiques et économiques, entre acteurs publics et acteurs privés. Sur ce dernier point se pose ainsi la question de la capacité des milieux économiques à se structurer en tant qu'acteur collectif.

3. 1. L'impossible leadership politique ?

Pas moins de trois acteurs peuvent prétendre assurer le leadership politique de la métropole francilienne : la ville-centre, autrement dit la ville de Paris, l'Etat et le conseil régional. Pour ce faire il faut qu'ils soient chacun capables d'exprimer une vision cohérente du devenir de la métropole, qu'ils soient capables de réunir les acteurs qui comptent pour soutenir et mettre en œuvre cette vision, qu'ils pilotent le processus y conduisant et enfin qu'ils la légitiment aux yeux du plus grand nombre. Pour le moment aucun des prétendants cités n'est en mesure de remplir les quatre conditions émises. L'Ile de France se trouve aujourd'hui dans une situation de conflit sur le leadership territorial. Qui peut parler pour la métropole ? En son nom ? Qui est légitime pour la représenter ? La réponse à cette question n'est pas donnée contrairement à d'autres métropoles comme Londres, Madrid ou encore Tokyo. Cependant des initiatives sont prises dont certaines avancent même si elles demeurent controversées et contribuent à alimenter les conflits, notamment sur le leadership.

Si l'on excepte quelques tentatives de mobilisation des acteurs franciliens par certaines collectivités publiques comme la région à la fin des années 1990 et qui pour la plupart se sont soldées par des échecs (on pense par exemple aux Etats Généraux pour l'emploi en 1999 qui ont mobilisé de nombreux acteurs économiques et politiques mais qui n'ont débouché sur pratiquement rien de durable), la seule initiative d'envergure métropolitaine revient à la mairie de Paris avec le lancement de la Conférence métropolitaine en 2006.

3.1.1. La conférence métropolitaine, bras armé de la ville de Paris ?

Dès 2003, la mairie de Paris à l'initiative de P. Mansat entreprend un certain nombre de travaux sur les relations entre Paris et sa banlieue : ouvrages, études et pour finir cycle de conférences et d'ateliers sur le thème « Paris à l'horizon 2025 ». Cette mobilisation « intellectuelle » et le développement des coopérations avec les collectivités locales vont permettre de déboucher sur une initiative politique, l'instauration d'une conférence métropolitaine en juillet 2006 (cf. la lettre d'invitation à la première conférence métropolitaine). Il s'agit au départ de mettre en place un lieu d'échanges de l'ensemble des collectivités locales franciliennes à partir d'un certain nombre de problèmes et d'enjeux.

Entre juillet 2006 et décembre 2007 pas moins de 7 réunions de la conférence sont tenues sur des sujets aussi divers que les déplacements, le développement économique, le logement, et pour finir sur la gouvernance. Ces réunions se tiennent non seulement à Paris mais aussi dans les communes de banlieue (Vanves, Cachan, Montreuil, Vincennes). Les règles du jeu établies lors de la première réunion à Vanves témoignent d'une volonté de dialogue de la part de l'ensemble des participants : égalité complète des élus entre eux, consensus sur le choix des

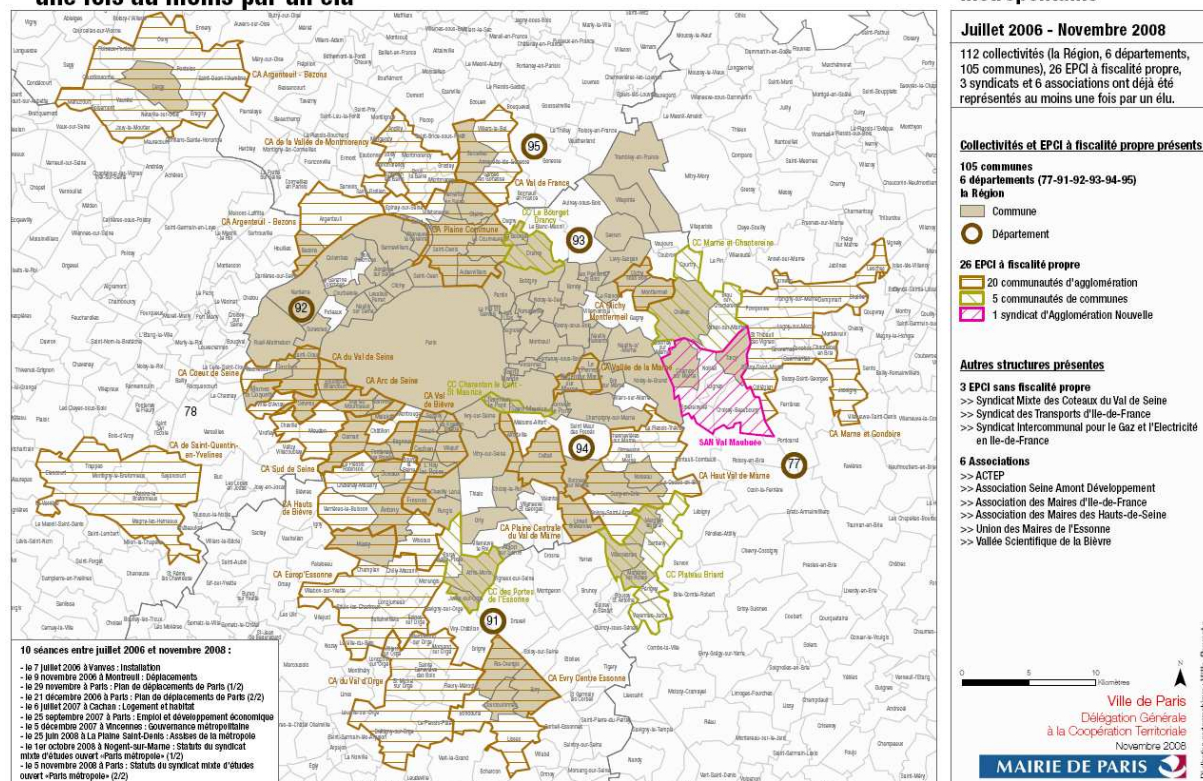
sujets discutés, pas de présidence mais un collectif d'animation, lieu non décisionnel mais de dialogue.

Au départ une grande partie des élus de droite boycotte la conférence mais progressivement de plus en plus de collectivités territoriales y participent (cf. carte 5). La conférence de Vincennes de décembre 2007 sur la gouvernance clôt les travaux de la conférence métropolitaine dans l'attente des élections municipales de mars 2008. En juin 2008, les premières assises de la métropole, étape suivante de la conférence métropolitaine, sont réunies à Saint-Denis. Elles sont un véritable succès si l'on se réfère au grand nombre d'élus et de collectivités locales représentées (plus de 200 élus et une centaine de collectivités) et à l'éventail politique des participants (l'ensemble des présidents de conseil général, la région, des communes de droite, du centre et de gauche, des intercommunalités).

Ces assises sont un véritable succès pour le maire de Paris car la participation des élus montrent que l'instance de dialogue est désormais considérée comme un lieu légitime d'échanges. Désireux de poursuivre dans la structuration pérenne de ce lieu de dialogue, les assises de la métropole proposent la constitution d'une nouvelle institution, un syndicat mixte ouvert d'étude, bientôt baptisé « Paris-Métropole » mais dont les missions, l'organisation et le fonctionnement restent à préciser. En novembre 2008, les élus de la conférence métropolitaine portent sur les fonds baptismaux le nouveau syndicat qui devrait voir sa création officialisée en 2009. Sa couverture territoriale dépendra des collectivités adhérentes mais elle devrait s'étendre largement au-delà des limites de la petite couronne en intégrant notamment les zones des aéroports (cf. carte 6).

Carte 5 : les collectivités participantes à la conférence métropolitaine : juillet 2006- novembre 2008

138 collectivités ou EPCI à fiscalité propre ont déjà été représentés une fois au moins par un élu



Texte d'invitation à la Conférence métropolitaine du 7 juillet 2006

Nous, maires, présidents d'intercommunalités de l'agglomération parisienne, avec la Région, soucieux de prendre en compte l'échelle complexe des territoires comme les attentes de nos populations, souhaitons nous réunir pour mettre en commun nos expériences et confronter nos modes d'actions face à des enjeux largement partagés.

Rayonnement métropolitain, maintien de la diversité sociale, maîtrise du foncier et construction de logements, harmonisation des politiques de déplacements, réduction des disparités territoriales, nos défis sont les mêmes. Dans le cœur de l'agglomération parisienne, où se joue une part importante de l'avenir régional, les fonctions nationales et internationales de capitale, en matière d'économie, de recherche et de création se sont maintenant redistribuées.

C'est dans cette agglomération dense où les dynamiques métropolitaines s'accélèrent que de nouveaux pôles structurent le territoire dans des imbrications croissantes. Pour autant, les fractures et les inégalités territoriales persistent, nous obligeant à engager un dialogue productif et à développer l'action collective pour répondre aux exigences d'une métropole mondiale.

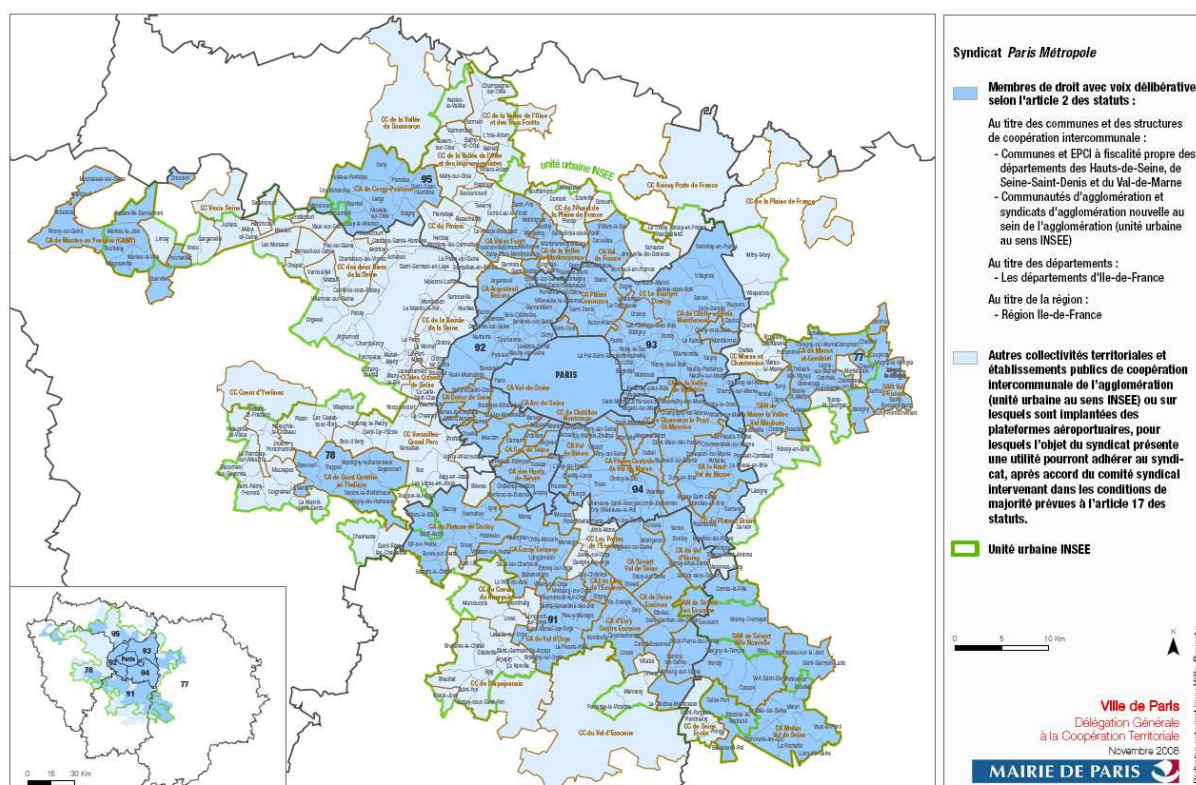
En associant les Conseils généraux, garants des solidarités départementales, nous prenons l'initiative de créer une conférence métropolitaine, en cohérence avec le SDRIF en cours d'élaboration. Nous souhaitons que ce cadre politique, pérenne mais non institutionnel, à « géométrie variable » donc assez souple pour s'adapter aux enjeux et aux défis actuels, soit ouvert à tous les maires, présidents d'intercommunalités de l'agglomération parisienne qui souhaiteront y participer.

C'est dans cet état d'esprit que nous nous retrouverons pour une réunion de travail, le vendredi 7 juillet 2006 à 9 heures en Mairie de Vanves, visant à l'installation de cette conférence métropolitaine.

Cette réunion est ouverte aux élus représentants les collectivités de l'agglomération, nous vous invitons à y participer.

Suit par ordre alphabétique la signature des maires, présidents de CG et président de la Région.

Syndicat Paris Métropole



Carte 6 : Le périmètre du syndicat Paris-Métropole en novembre 2008

Comment la conférence métropolitaine a-t-elle été reçue par les acteurs franciliens ? Il est difficile d'avoir un panorama complet de par le nombre et la diversité des acteurs et aussi de par l'évolution des positions. Nous verrons dans la section suivante les positions de certains acteurs économiques. Concernant les collectivités publiques et les nombreux rapports et études qui ont été publiés au cours des deux dernières années, la conférence métropolitaine est perçue à l'aune des divergences politiques et territoriales. Si la plupart des acteurs s'accordent sur le côté positif de l'initiative parisienne, très vite une opposition apparaît. D'un côté il y a ceux qui estiment que cette initiative, bien que sympathique, n'est pas à la hauteur des problèmes et des enjeux (le rapport Dallier par exemple), voire est simplement un alibi comme l'exprime très clairement P. Devedjian, Président du conseil général des Hauts de Seine en avril 2008. Parlant du maire de Paris, il déclare en effet : « Il a certes fondé une association-alibi, *Paris-Métropole*, qui se contente de concertation avec certaines villes riveraines et qui ne peut remplacer l'instance de décision qu'est l'intercommunalité. » (blog de P. Devedjian du 6 avril 2008)

D'un autre côté, on trouve ceux qui considèrent qu'elle représente le seul moyen d'aller de l'avant dans un système d'acteurs complexe et conflictuel (la ville de Paris naturellement, les principaux maires porteurs comme ceux de Sceaux et de Vincennes).

Sur la conférence métropolitaine la position de l'exécutif régional est difficile à percevoir. Bien que membre à part entière et depuis le départ de la conférence métropolitaine, la région semble suiviste et il est de notoriété qu'elle a trainé les pieds et considéré - et considère peut-

être encore - cette initiative comme pouvant remettre en cause son pouvoir, la reléguant à la gestion des marges franciliennes. En tous cas elle n'est pas motrice.

Alors, la conférence métropolitaine et le nouveau syndicat Paris-Métropole, bras armé de la mairie de Paris pour la conquête du leadership métropolitain ?

3.1.2. La reprise en main par l'Etat. En a-t-il les moyens ?

Nous avons précédemment détaillé les signes et les actions d'un retour de l'Etat sur la métropole parisienne, dont l'élément le plus symbolique est la constitution d'un secrétariat d'Etat à la région capitale en mars 2008, juste après les élections municipales. Mais l'Etat a-t-il les moyens cognitifs, politiques et financiers pour y parvenir si telle est son intention ?

Il n'est pas dans l'objectif de ce travail de répondre à une telle question qui par ailleurs ne peut l'être aujourd'hui. Mais de nombreux acteurs et observateurs émettent des doutes. Au plan cognitif, l'Etat ne semble pas avoir de projet cohérent sur l'Ile-de-France. Preuve en est l'expression fameuse de C. Blanc : « D'abord le projet, après la gouvernance. », une assertion critiquable sur laquelle nous reviendrons dans la dernière partie. Le projet de l'Etat est donc à construire.

Au plan politique ensuite. L'Etat a besoin d'alliés mais il doit composer avec des collectivités territoriales qui veulent que soit respecté le processus de décentralisation et qui le disent avec force, toutes tendances politiques confondues comme le maire sans étiquette de Sceaux, P. Laurent : « Je reste conscient du grave défaut de gouvernance dont souffre notre agglomération, surtout si on la compare aux très grandes agglomérations concurrentes dans les pays voisins. Ce défaut a des conséquences directes pour la vie quotidienne de nos habitants, qu'il s'agisse des transports, du logement, des nuisances, etc. et c'est la raison pour laquelle les maires doivent être les principaux acteurs de cette nouvelle gouvernance ».

Au plan financier enfin. Si les caisses de l'Etat sont vides, si l'« Etat est exsangue » pour reprendre les propos d'un haut fonctionnaire, où trouvera-t-il les ressources nécessaires pour mener à bien et construire les infrastructures et équipements qu'il juge nécessaire pour le rayonnement international de Paris et pour améliorer sa compétitivité ?

3.1.3. L'activité régionale : une région sur la défensive.

La fin de la décennie 1990 et le début des années 2000 ont été une période où la région a disposé d'une opportunité historique pour jouer un rôle accru et plus central dans la gouvernance de l'Ile-de-France. En effet, face à un Etat qui se cherche après 15 années de décentralisation et dont l'appareil central demeure encore largement marqué du paradigme « Paris et le désert français », le conseil régional aurait pu jouer sa carte, celle d'une institution capable de piloter le bateau francilien. Durant cette période, le conseil régional jouissait du soutien de la Préfecture de région, dirigée par J.P. Duport (Duport, 2005) et d'une partie des milieux économiques comme le Medef (Lefèvre, 2002). Ces derniers estimaient en effet que l'exécutif régional était le seul acteur légitime pour défendre les intérêts régionaux et singulièrement son développement économique et sa compétitivité puisqu'il était intrinsèquement lié à ce territoire. Dans ce cadre ils soutenaient un accroissement des compétences et des ressources régionales et souhaitaient que la région développe un rôle de pilotage de la métropole.

Dans une certaine mesure, c'est chose faite. La loi de 2004 a singulièrement renforcé les pouvoirs du conseil régional dans plusieurs domaines comme le développement économique (possibilité d'élaboration d'un Schéma de développement économique par exemple) et la formation professionnelle, et l'évolution institutionnelle lui a donné le contrôle du STIF et l'initiative de l'élaboration du nouveau SDRIF. La région dispose donc de compétences de nature stratégique.

A bien des égards, il semble que la région ait raté ce coche. Elle n'est pas parvenue à mobiliser durablement des acteurs importants, à créer des partenaires durables. Ce que beaucoup lui reprochent (qu'ils soient élus, techniciens ou experts) c'est de n'avoir pas été capable de faire des choix, d'établir des priorités et d'avoir produit en fin de compte des documents et des actions qui en cherchant à satisfaire tout le monde ou le maximum d'acteurs ne satisfont en fait personne. Il en est du SDRIF comme du SRDE. L'élaboration du SDRIF a été saluée, à tort ou à raison, comme un processus innovant de concertation et de dialogue tous azimuts. Pendant deux ans des groupes de travail se sont formés ; une véritable ingénierie organisationnelle a été mise en œuvre. Bref, la révision du SDRIF de 1994 a permis la mobilisation d'acteurs, politiques, économiques et sociaux, sans nulle doute comme jamais en Ile-de-France. Bien qu'il soit encore prématuré de faire un bilan définitif de ce processus en terme d'impact sur la gouvernance francilienne, on peut avancer l'hypothèse que le document final, fortement controversé nous l'avons vu, est un compromis non mobilisateur. Nous pouvons faire l'hypothèse que la région n'a pas su se positionner comme un fédérateur, un médiateur, un organisateur des acteurs sur le territoire régional.

Fin 2007, prenant le train de la réforme de la gouvernance francilienne en marche (la conférence métropolitaine existe depuis plus d'un an et le Président de la République a lancé le chantier en juin 2007), le conseil régional confie à J.P. Planchou, président du groupe socialiste au CRIF, une commission chargée de réfléchir à des scénarii pour le futur de l'Ile de France. La ville de Paris et la conférence métropolitaine sont saluées et les fortes spécificités du « cœur d'agglomération » sont soulignées, tout en précisant les fortes interdépendances avec le niveau régional ; les intercommunalités sont reconnues et la commission leur accorde un rôle important. La commission publie son rapport en avril 2008, rapport qui de fait ménage tout le monde. de structuration du territoire ; l'Etat est présenté comme un acteur central et un partenaire important en tant qu'« un Etat fort, garant et régulateur, qui retrouve sa place de partenaire financier des grandes politiques publiques. » (p 40). Les départements ne sont pas oubliés car si la région revendique un rôle de fédérateur et de coordinateur, elle se propose de la faire par le biais de syndicats mixtes (pour les déplacements et le logement) qui associeraient l'ensemble des départements et des intercommunalités.

3.2. Des acteurs économiques dont la fragmentation et la conflictualité les empêchent de peser dans la gouvernance francilienne.

A Londres les milieux économiques sont relativement bien structurés puisque quatre organisations, la chambre de commerce (LCCI), la Confédération britannique de l'Industrie (CBI-London), l'association London First et la City corporation représentent pratiquement l'ensemble des entreprises. De plus, ces 4 entités entretiennent des relations plutôt bonnes, dialoguent et ont constitué en 2000 le London Business Board, une structure informelle dont l'objectif est de parvenir à des positions communes sur les grands enjeux et projets de la métropole britannique. Les milieux économiques londoniens ont semble-t-il réussi à parler d'une seule voix face à l'Etat et à la *Greater London Authority*. En conséquence, ils pèsent dans la gouvernance londonienne. Qu'en est-il en Ile-de-France ?

Nous avons vu dans la partie 1 que les milieux économiques franciliens étaient très fragmentés. Mais ce n'est pas tant leur fragmentation qui pose problème que le manque de dialogue entre les structures qui les représentent et les conflits entre elles.

3.2.1. Les conflits entre les chambres de commerce et les associations d'entreprises.

Ces conflits portent principalement sur le monopole de la représentation des milieux économiques accordé aux chambres de commerce. La France est en effet une bonne illustration du modèle corporatiste (que l'on retrouve dans d'autres pays comme l'Italie ou l'Allemagne) qui se distingue du modèle anglo-saxon où les CCI ne sont que de simples associations d'entreprises. En France, l'Etat a donné aux CCI le monopole de la représentation des entreprises auprès des pouvoirs publics et en a fait des établissements publics auxquels l'ensemble des entreprises se doit d'adhérer. En conséquence, les CCI participent de droit à de nombreux instruments et mécanismes de discussion et de concertation avec les pouvoirs publics et notamment les collectivités locales. A titre d'exemple elles sont les interlocuteurs de droit de l'Etat et des collectivités locales pour les contrats de projet Etat-région, pour l'élaboration des schémas directeurs et des schémas de développement économique, etc.

Le conflit sur le monopole de la représentation des intérêts économiques par les CCI est un conflit ancien. En Ile-de-France, il s'est traduit à la fin des années 1990 par une contestation directe de certaines organisations patronales, comme le Medef, qui considèrent que les CCI ne les représentent pas et surtout qu'elles ne représentent qu'elles mêmes. Cette contestation s'est exprimée par des documents spécifiques faisant part aux pouvoirs publics des intérêts différents de certaines entreprises, notamment les plus grandes, intérêts non défendus par les CCI. Ainsi, le Medef a présenté une contribution personnelle lors des négociations du contrat de plan Etat-région 2000-2006, distincte de celles des CCI. Il a également demandé de siéger dans les organes de discussion et de concertation ainsi que dans les groupes de travail préparant le CPER et le Plan de déplacements de l'Ile de France.

Aujourd'hui les conflits sont moins visibles, les acteurs économiques ayant semble-t-il choisi d'essayer de rapprocher leurs points de vue plutôt que d'étaler leurs divergences sur la place publique. Pour autant, la contestation du monopole de la représentation par les CCI n'a pas disparu, c'est plutôt la tactique qui a changé. Le label « CCI » n'est pas forcément présenté comme positif et par exemple l'association Paris Ile-de-France Capitale Economique se fait fort de rappeler que bien qu'elle ait été créée au départ par la CCIP, aujourd'hui ses ressources proviennent à 80% des entreprises membres.

3.2.2. Les conflits entre les chambres de commerce.

Le monde des chambres de commerce franciliennes n'est pas non plus sans problèmes. Les divergences sont anciennes et fortes entre les CCI de ce territoire. Deux questions imbriquées continuent à envenimer les relations : la domination de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris et la réforme des CCI d'Ile de France.

La CCIP est de loin la plus grosse CCI d'Ile de France. De surcroît, alors que les autres chambres de commerce recouvrent peu ou prou un département, la CCIP s'étend sur toute la petite couronne. Aujourd'hui son président est aussi celui de la chambre régionale, poste qui lui revient de droit en alternance avec un président de CCI « périphérique ». Le poids de la

CCIP sur l'ensemble de l'Ile de France est donc indéniable. Il est tout aussi dénoncé par les autres CCI qui estiment que la CCIP n'arrive pas à sortir de son territoire et penser l'Ile de France, notamment lorsqu'elle s'exprime au nom des entreprises face aux pouvoirs publics. Ce statut et cette organisation propres de la CCIP sont considérés comme la marque d'une domination de la CCIP sur les autres CCI franciliennes et sont dénoncés comme un héritage qui a produit des « partenaires inégaux ». Sur ce plan les critiques de la domination exercée par la CCIP font écho aux débats sur la réforme des chambres de commerce franciliennes.

La réforme des CCI françaises est sur l'agenda depuis de nombreuses années. En Ile de France, l'urgence en a été rappelée par le rapport de la Commission Perben sur les métropoles en janvier 2008. L'une des propositions de ce rapport en effet est l'instauration d'une chambre régionale unique sur le territoire francilien. « Au moment où est posé le problème de la gouvernance de l'Ile-de-France et où est ouvert celui sur la gouvernance du « Grand Paris », pourquoi ne pas amplifier le mouvement initié il y a quelques années en opérant la fusion des CCI d'Ile-de-France pour constituer une seule CCI de taille régionale ? » (p 58)

Pourquoi pas en effet ? Le chantier est en cours (une réforme de la carte consulaire des CCI renforçant le niveau régional a été approuvée fin 2008 par l'ACFCI (Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie) mais 58 présidents de CCI sur 169 ont voté contre. Un compromis reste à trouver sur ce qui est entendu par « renforcement du niveau régional ». En Ile-de-France, la situation est plus problématique. Tout d'abord, rappelons-le, il existe une chambre régionale en Ile de France, mais elle est pratiquement sans ressources et sans pouvoirs. Si une certaine régionalisation des CCI semble acquise, les conflits se concentrent sur les formes à donner à cette régionalisation. Il y a ceux, comme les chambres « périphériques » qui estiment que la chambre régionale doit être une fédération de CCI et que pour ce faire, toutes les CCI doivent être égales. Une telle proposition signifie clairement qu'avant d'opérer une telle régionalisation, il convient de remettre les CCI franciliennes à niveau, c'est-à-dire engager un démantèlement de la CCIP en transformant ses délégations départementales en autant de chambres de plein exercice. La CCIP ne l'entend bien évidemment pas de cette oreille.

Les milieux économiques franciliens sont à la fois fragmentés et conflictuels. Ils ne disposent pas de lieux, instruments ou mécanismes de discussion, de dialogue, de médiation. Les conflits qui les opposent et l'absence de lieux pour les résoudre font que les acteurs économiques ressortent affaiblis car leur manque de structuration politique est préjudiciable à l'émergence de positions claires et ayant du poids. En ce sens, ils ne peuvent se présenter comme de véritables interlocuteurs des pouvoirs politiques et se montrent à bien des égards aussi fragmentés et conflictuels qu'eux.

3.3. Des relations entre les acteurs politiques et les milieux économiques faites de défiance attisée par de nombreux conflits.

Les relations entre les acteurs politiques et les milieux économiques sont marquées du sceau de la méfiance, voire de la défiance. Ces deux sphères qui se côtoient pourtant dans de nombreuses instances semblent mal se connaître et ont des impressions mutuelles plutôt négatives que les quelques citations de la page 38 reflètent bien.

De fait, la grande majorité du monde économique estime que le monde politique, qu'il s'agisse des élus ou des services techniques et administratifs qui travaillent avec eux, ne comprend pas ce que sont les entreprises, leur raison d'être, leurs logiques. Ils leur reprochent

de ne pas savoir ce qu'est le développement économique et estiment que ces derniers ont tort lorsqu'ils pensent qu'ils doivent intervenir directement dans ce domaine.

Dans un autre registre, le monde politique est vu comme fragmenté, éternellement en conflit, raisonnant à courte vue, celui des mandats électoraux et des élections. Pour toutes ces raisons, les milieux économiques se défient du monde politique, qu'ils estiment peu fiable et ce quelle que soit l'appartenance partisane. Pour autant, ces considérations ne signifient pas le désintérêt ou l'indifférence pour ce que font les élus et les collectivités locales. Tout au contraire, parce que les milieux économiques ont conscience de l'importance du politique, ils dénoncent le manque de relations entre les deux sphères.

La perception des milieux économiques n'est pas meilleure chez les hommes politiques. Souvent, les acteurs économiques sont ignorés du monde politique car selon eux les entreprises ne défendent que leurs intérêts et sont incapables d'avoir une idée de l'intérêt général. Au mieux, les acteurs politiques « consultent » les acteurs économiques mais ne les considèrent jamais comme des « partenaires décisionnels », une impression qui reste forte chez les chefs d'entreprises et les responsables économiques qui ne se sentent pas écoutés.

Dès lors, il n'est pas surprenant que les points de conflits soient nombreux. Il ne s'agit pas dans cette étude de les énumérer tous mais nous souhaitons nous arrêter sur deux d'entre eux car ils sont révélateurs du fossé existant entre les deux mondes.

La constitution des nombreuses agences de développement (que nous avons dénombrées précédemment) par les collectivités locales est mal vécue par les milieux économiques. Sur ce thème, la référence est anglo-saxonne, à une culture où les rôles respectifs de chacun sont mieux déterminés, plus clairs, moins concurrentiels, plus complémentaires. Très concrètement, les milieux économiques voient dans les structures mises en place par les collectivités locales pour s'occuper du développement (agences de développement, comités d'expansion) des concurrentes inutiles. La décision de la région de constituer l'Agence Régionale de Développement en 2001 s'est ainsi heurtée aux chambres de commerce qui ont dénoncé la main mise du conseil régional sur cette structure (position relayée par le Conseil Economique et Social Régional dans son avis de 2000 sur la création de l'ARD) et souhaité qu'elle ne devienne pas une organisation en charge de la stratégie de développement économique de la région.

La position des milieux économiques sur le SDRIF et le SRDE illustre bien également le fossé entre monde politique et entreprises. Ce n'est pas tant le fait que sur le fond il y ait des conflits entre les milieux économiques et certaines collectivités locales que sur la façon dont chacun voit comment l'autre a été traité. Certes les milieux économiques se trouvent tous d'accord pour dénoncer le manque de vision du SDRIF et son absence de priorités, rejoignant en cela les collectivités de l'ouest parisien et l'Etat. Mais surtout ils considèrent qu'ils n'ont pas été écoutés et qu'on les a consultés pour la forme. Ceci est vrai tout autant du SDRIF que du SRDE.

Sur le SDRIF, nombreux sont les acteurs économiques qui estiment qu'il s'est agi « d'une consultation qui n'en est pas vraiment une, qui s'apparente plus à une « information » qu'à une consultation véritable. » Il en est de même du SRDE qui leur laisse une très mauvaise expérience et image de ce genre d'activités « qui fait perdre du temps et ne débouche sur rien de concret. »

Le discours du conseil régional est à l'opposé de cette impression. Ainsi dans le SDRIF il est souligné :

« La Région Île-de-France a mené l'exercice en association avec l'État et en partenariat étroit avec le (CESR) au sein du comité de pilotage. Elle a recherché la plus large concertation possible avec les collectivités territoriales, les partenaires socio-économiques et les acteurs associatifs. »

Dans le SRDE, l'écho est le même :

: « La nouveauté de la démarche d'élaboration de ce schéma réside dans le fait que les orientations stratégiques choisies l'ont été par le dialogue et la concertation de tous les acteurs franciliens, convaincus que les politiques publiques à tous les niveaux du territoire, en partenariat avec les initiatives privées, peuvent remettre le développement humain au coeur de l'économie. C'est la raison pour laquelle la concertation a été aussi importante et menée dans le cadre d'un réel processus d'approfondissement démocratique. Il a permis de prendre en compte les contributions des Départements, des chambres consulaires, des établissements publics de coopération intercommunale, des fédérations professionnelles et syndicales, du Conseil économique et social régional (CESR). » SRDE, p 7).

Il n'est donc pas surprenant que dans un tel contexte les milieux économiques voient avec défiance les initiatives lancées par le monde politique. Il en est par exemple ainsi de la conférence métropolitaine qui suscite peu d'enthousiasme, voire une relative indifférence car elle est d'abord vue comme une affaire d'élus.

Pour autant, il est des territoires où les relations entre acteurs économiques et monde politique apparaissent meilleures. Il en serait ainsi de Plaine Commune où depuis plus d'une dizaine d'années maintenant les liens entre les entreprises et les collectivités locales se sont tissés et institutionnalisés, notamment à travers l'association Plaine-Commune Promotion qui fait suite à la structure Saint-Denis Promotion et qui regroupe environ 270 entreprises. La communauté d'agglomération de Plaine-Commune en est membre et siège dans son conseil d'administration. Une exception qui confirme la règle ?

Conclusion

Deux points paraissent particulièrement saillants au regard de l'analyse des relations entre les acteurs franciliens. D'une part aucun d'entre eux, y compris parmi les trois « prétendants », n'émerge comme leader légitime. D'autre part – et à la différence de la métropole londonienne – les milieux économiques ne paraissent pas en mesure de jouer un rôle significatif.

Le premier constat renvoie à l'incapacité ou à l'extrême difficulté pour les 3 prétendants de constituer des coalitions autour d'eux. Pour ce faire, comme nous l'avons déjà indiqué en introduction de cette partie, il faudrait qu'ils soient capables d'exprimer une vision cohérente du devenir de la métropole, qu'ils soient capables de réunir les acteurs qui comptent pour soutenir et mettre en œuvre cette vision, qu'ils pilotent le processus y conduisant et enfin qu'ils la légitiment aux yeux du plus grand nombre.

Le conseil régional semble avoir des difficultés à remplir ces conditions alors même qu'il peut défendre une légitimité à jouer un rôle de fédérateur ou de mobilisateur au niveau

métropolitain. Tout d'abord parce que la région épouse peu ou prou le territoire fonctionnel de la métropole parisienne et que cette métropole a donc la chance d'avoir une institution qui la recouvre, phénomène plutôt rare dans le monde démocratique. En second lieu, la région s'est vue reconnue un rôle de fédérateur ou de coordinateur dans certains domaines de politiques publiques par la loi. Enfin, elle détient des compétences stratégiques comme la planification et elle dispose de quelques structures pour les mettre en œuvre, comme le STIF.

Mais aujourd'hui le conseil régional souffre d'un manque de crédibilité auprès d'acteurs qu'il lui faudrait rassembler pour asseoir sa légitimité à piloter la métropole. L'exécutif régional manque d'initiatives. L'absence de leadership politique au sein de l'exécutif régional, l'absence d'une vision forte du futur de la métropole et de choix de développement le desservent. Les milieux économiques, qui pour certains avaient accepté de tabler sur un renforcement de la région il y a encore quelques années se tournent aujourd'hui vers l'Etat car ils le considèrent plus crédible que l'exécutif régional pour assurer le développement de la métropole francilienne (ils demandent aujourd'hui un retour de l'Etat dans le STIF par exemple). Les collectivités locales franciliennes ne semblent pas non plus se presser pour que la région acquière plus de compétences et de pouvoir.

L'Etat ne semble pas mieux loti. Certes il a acquis aujourd'hui le soutien de certaines collectivités locales et d'une grande partie du monde économique. Mais il a en même temps, processus de décentralisation oblige, en face de lui des collectivités locales qui ont peur de son retour et qui disposent plus qu'avant de moyens et de ressources pour s'y opposer. Enfin, il ne jouit pas d'une grande confiance auprès des acteurs locaux, ce manque de confiance étant le fruit de l'histoire récente de promesses non tenues, de politiques claires et d'un abandon de la région-capitale que des élus locaux comme le maire de Paris se font fort de souligner. De plus, il faudrait que l'Etat ait les ressources nécessaires pour transformer sa rhétorique de leader guerrier en actions et politiques concrètes.

La ville de Paris possède un leader politique qui a montré qu'il pouvait lancer des initiatives et qu'il disposait de ressources pour les soutenir. Il a apparemment choisi la « méthode douce », contrairement à l'Etat qui tient plutôt un discours belliqueux, méthode qui correspond semble-t-il mieux aux modalités « modernes » de l'action publique et que l'on retrouve dans le vocable de gouvernance. Le processus de la conférence métropolitaine est emblématique de cette méthode douce et semble connaître une certaine légitimité auprès de plus en plus d'élus, de gauche comme de droite. Ceci étant, le chemin est encore long et incertain. Tout d'abord parce que la légitimité de la ville de Paris à piloter la métropole, quelle que soit sa définition, est encore à construire. Sur ce point, même si des progrès ont été faits, la confiance n'est toujours pas au rendez vous des relations avec la plupart des collectivités franciliennes. En second lieu parce que les velléités de leadership parisien rencontrent directement l'opposition de la région. Enfin, parce que pour le moment le travail politique fourni par les responsables de la conférence métropolitaine s'est principalement dirigé vers le monde politique alors qu'un leadership métropolitain a besoin du soutien actif des milieux économiques.

Le second constat concerne le rôle des acteurs économiques. Alors qu'à Londres ils ont largement été les initiateurs du réveil londonien depuis le milieu des années 1990 y compris au niveau politique (ce sont eux qui ont mobilisé l'Etat sur les grands problèmes de la période, ce sont eux qui ont fait pression pour qu'une réforme politico-institutionnelle voit le jour sur la métropole londonienne, etc.), en Ile-de-France ils sont quasiment aphones ou

lorsqu'ils parlent leurs discours est difficilement audible. A brève échéance, ils ne semblent pas être des acteurs qui soient capables de « faire bouger les choses ».

**Les relations entre les acteurs franciliens.
Quelques citations tirées d'entretiens ou de documents.**

Ce que disent les entreprises

« *Le politique, c'est un Himalaya à grimper !* ». (un chef d'une grande entreprise)

« *Pour le politique, on a toujours l'impression qu'on (les entreprises) est extérieur au territoire* ». (un représentant d'une organisation d'entreprises)

« *Ils (les politiques) pensent qu'on est là pour faire du fric et puis c'est tout !* » (un chef d'entreprise)

« *Le SRDE, on lui a évité d'aller dans le platane !* », « *On s'est tous fait avoir au SRDE !* ». (un représentant d'une association patronale)

« *La gouvernance francilienne ? C'est le foutoir !* » (un haut dirigeant économique)

« *Le Medef Ile-de-France est composé d'un certain nombre de territoires qui souhaitent prendre part aux réflexions sur le Grand Paris... J'ai malheureusement l'impression que les débats sont actuellement dominés par des considérations politiques et je souhaiterais que l'économie revienne au cœur des débats.* » (M.C. Oghly, Présidente du Medef Ile-de-France lors de la table ronde sur le Grand Paris au Forum du dialogue économique du Medef, Paris, 31 mars 2008)

« *La décentralisation ? C'est l'addition de structures autonomes.* » (un représentant des milieux économiques)

« *Les CCI sont des administrations publiques et ça se sent* » (un entrepreneur)

« *Le SDRIF ? Les grandes entreprises ne savent même pas ce que c'est !* ». (un leader économique)

« *Les CCI ne sont nullement représentatives des grandes entreprises* » (un responsable d'une grande entreprise)

« *La Grande banlieue, ce sont les harkis de Paris.* » (un président de CCI)

« *Nous regrettons que le projet de SDRIF ne soit qu'un catalogue de bonnes intentions, sans réelles ambitions. Nous attendons au contraire que ce document essentiel pour l'avenir des entreprises prépare les conditions d'une croissance de 3% par an, d'une croissance riche en emplois, d'une croissance qui permette une meilleure solidarité en faveur de certains territoires aujourd'hui fragilisés.* » (Déclaration commune du Medef-IDF et la CGPME IDF à propos du SDRIF)

Autres avis (fonctionnaires, CESR, élus)

« *La région Ile-de-France est un non objet pour beaucoup de grandes entreprises* » (un haut fonctionnaire local)

« Le CESR estime que la place prépondérante accordée à la région dans le dispositif est contradictoire avec la volonté affichée par l'exécutif régional de mettre en place un outil partagé » (avis du CESR sur la création de l'ARD : avis n° 2000-13)

« L'atout, c'est que l'entreprise est sans doute le seul acteur dont l'objectif principal soit unique, explicite et dépourvu d'arrière-pensées : la création de richesses (sous la double forme de la production et du profit). Le handicap vient justement de là, cette finalité " intéressée " lui valant en France d'être mal-aimée et par là même souvent méconnue, ce qui lui vaut aussi de susciter la méfiance. » (rapport du CESR : Contribuer à une meilleure gouvernance en Ile-de-France, mai 2001).

« Depuis avril 2008 et l'arrivée de Christian Blanc au gouvernement, tout dialogue entre l'Etat et la région a été rompu. Les représentants de l'Etat - préfet, directeur de l'équipement... - ont reçu ordre de ne plus assister aux réunions. Quand un tel niveau de non-respect des règles républicaines est atteint, on peut s'attendre au pire. Je redoute un découpage brutal de l'Ile-de-France avant les prochaines élections régionales, pour fabriquer une région expérimentale. M. Blanc ne concerte pas, même avec ses collègues du gouvernement ; Valérie Pécresse et Nathalie Kosciusko-Morizet, pourtant élues du plateau de Saclay (son grand projet), semblent tout ignorer de ses intentions. Qui peut encore croire aux visions émanant d'un homme seul ? A moins qu'on ne soit en présence d'un génie... » (M. Ferri interviewée par B. Gréco : JDD 26 octobre)

« La nomination d'un Secrétaire d'Etat au développement de la Région Capitale va à l'encontre du processus de décentralisation mis en œuvre depuis 1982. En créant pour la première fois de l'histoire de la République un ministère à compétence territoriale, le gouvernement manifeste à nouveau sa volonté de reprise en main et de mise sous tutelle de la Région Ile-de-France et de Paris. Au lendemain d'un scrutin qui a placé la gauche et les Verts en tête en Ile-de-France, il s'agit là d'une reprise en main des affaires régionales. » (C. Candelier, conseil régional Ile de France, Les Verts).

« Lors de l'inauguration du satellite numéro 3 de l'aéroport Roissy Charles-de-Gaulle, le Président de la République a souhaité que soit lancée une réflexion autour du futur aménagement de l'Ile de France et de la création éventuelle d'une « communauté urbaine ». La municipalité parisienne est disponible pour participer à une telle réflexion qui devra bien entendu associer l'ensemble des collectivités de l'agglomération. En effet, aucune réforme institutionnelle portant sur l'organisation de l'agglomération parisienne ne saurait être envisagée autrement qu'en concertation permanente avec les élus eux-mêmes. », (B. Delanoe, réponse au discours du chef de l'Etat, 26 juin 2007).

«... Mais la meilleure manière d'être fidèle à cet héritage (celui de De Gaulle) doit être de penser à notre tour à ce que doit être l'aménagement de l'Ile-de-France pour répondre à d'autres défis. C'est une mission qui revient bien sûr au conseil régional, qui n'a plus la même place en 2007 qu'en 1965. Mais l'Etat peut-il se priver d'avoir un projet et une stratégie pour la région économiquement la plus puissante d'Europe, qui produit 28% de la richesse nationale de notre pays ? Je ne le pense pas... (N. Sarkhozy, discours de Roissy, 26 juin 2007).

« Il (le maire de Paris) a certes fondé une association-alibi, Paris-Métropole, qui se contente de concertation avec certaines villes riveraines et qui ne peut remplacer l'instance de décision qu'est l'intercommunalité. » (blog de P. Devedjian du 6 avril 2008)

4. L'élément « méthodologique » : un déficit de lieux d'échanges.

Pour produire de l'action collective, il importe qu'un système de gouvernance dispose de lieux, de structures, d'instruments et mécanismes de régulation et de médiation entre les acteurs. Ces lieux et instruments ont plusieurs finalités. La première est de pouvoir se connaître, d'identifier les intérêts divers, voire opposés, de débattre, d'échanger. La deuxième est de réguler les conflits qui peuvent survenir de décisions et de politiques mises en œuvre. La troisième est la définition de stratégies communes, la sélection des priorités, l'élaboration de politiques correspondantes. La dernière enfin est de fixer des « règles du jeu » comme par exemple une répartition des rôles entre l'acteur politique et l'acteur économique.

Notre étude précédente pour la CDC (2008) nous a permis d'identifier trois « modalités » pouvant remplir cette fonction : i) des lieux formalisés et/ou institutionnalisés, ii) une formalisation des relations entre les individus-responsables et la rotation des élites et enfin iii) des lieux et structures de production de données et de mise en débat. Notre étude actuelle ne s'est pas penchée sur l'analyse des relations formalisées entre individus-responsables et la rotation des élites qui peuvent par exemple prendre la forme d'une concentration du politique et de l'économique sur un seul homme (un chef d'entreprise ou un responsable d'une organisation économique étant en même temps élu local) ou l'appartenance simultanée ou successive d'une même personne à des institutions ou organismes divers (d'une institution étatique à une structure économique par exemple ou d'une institution étatique à une collectivité locale). En effet, ce type de relations se retrouve de nombreuses fois en Ile-de-France mais il apparaît délicat de pouvoir les analyser sans une étude spécifique et relativement longue.

Pour les deux autres « modalités », qu'en est-il en Ile-de-France ?

4. 1. Un déficit sérieux de lieux formalisés de dialogue, régulation et médiation entre acteurs.

Dans de nombreux pays européens, il existe des lieux de rencontre et de dialogue entre institutions et entre acteurs économiques et politiques. Sans viser l'exhaustivité nous pouvons citer pour les relations entre l'Etat et les acteurs locaux les conférences Etat-région en Italie, la commission de « capitalité » sur Madrid qui réunit l'Etat, la communauté autonome et la municipalité de Madrid, le conseil métropolitain de Lisbonne qui regroupe les maires de l'agglomération, l'Etat et les nombreuses agences de ce dernier. Pour les relations entre les collectivités locales, nous pouvons mentionner les « tables de concertation » ou « tables des autonomies » italiennes qui rassemblent les collectivités locales autour de la région, le « memorandum of understanding » organisant les relations entre les municipalités londoniennes et la *Greater London Authority* (GLA) qui doit aboutir à la constitution d'un *Congress of London*, les conférences régionales de la Ruhr, etc. Concernant les relations entre les acteurs économiques et les autorités publiques, nous pouvons indiquer l'ensemble des structures qui les associent comme celles existant entre la communauté autonome de Madrid et les milieux économiques et sociaux (CESR, nombreuses agences dans le domaine économique), comme la *London development Agency*, les conférences métropolitaines italiennes sur Florence et Turin, etc.

Sous réserve d'inventaire, il n'existe pas en Ile de France de structures et de lieux qui s'apparentent aux exemples précités. On trouve cependant des organismes créés dans ce sens

et ou des procédures qui pourraient ou auraient pu remplir un tel rôle. A titre d'exemple nous pouvons citer : l'ARD dont le conseil d'administration rassemble la région, les départements, les chambres de commerce, l'IAURIF ou la région côtoie le CESR et la PRIF dans son conseil d'administration, le STIF bien entendu dans les transports, mais aussi la procédure de révision du SDRIF et l'intense activité d'échanges qu'elle a produite.

Il existe aussi un Conseil Economique et Social Régional (CESR). Véritable seconde institution régionale issue des lois de décentralisation de 1982-83, le CESR d'Ile-de-France représente le monde économique, social et culturel auprès du conseil régional. Il est actif, la publication de nombreux avis et rapports en témoigne. Il n'en est pas de même à Madrid où la communauté autonome est une institution puissante, qui dispose de ressources juridiques, législatives, politiques et financières conséquentes et avec qui il faut donc traiter. Ni même à Londres où la *Greater London Authority* (avec la *London Development Agency*) représente la seule autorité politique métropolitaine jouissant de Est-il pour autant un lieu où se rencontrent et dialoguent les responsables économiques ? Est-il un lieu écouté par le conseil régional ? Il est bien entendu délicat de répondre à une telle question mais les nombreux entretiens effectués penchent pour une réponse négative. Le CESR Ile-de-France apparaît comme un lieu où les responsables économiques, chefs d'entreprise et représentants des organisations, s'investissent peu. Il n'est pas sûr non plus qu'il soit utilisé à sa juste mesure par le CRIF, à l'encontre du CESR madrilène. Pourquoi une telle situation ? Probablement parce que le conseil régional ne représente pas pour les milieux économiques un pouvoir suffisamment fort et que pour le moment il ne vaut pas le coup d'investir dans des structures liées à une région « qui compte peu ». compétences stratégiques.

Il existe également en Ile-de-France plusieurs conseils de développement. Au moins 6 (Plaine Commune, Saint Quentin en Yvelines, Seine-Essonne, Val d'Orge, Val d'Yerres, Lacs de l'Essonne) un conseil économique et social sur le Plateau de Saclay et deux conseils de développement économique (Paris et le Val de Marne). Ils sont censés représenter la diversité socio-économique et socio-culturelle de leurs territoires respectifs. Il faudrait bien entendu une étude spécifique sur ce genre d'organismes pour savoir d'une part si cette représentativité est effective et surtout si les principaux responsables et organisations représentant les milieux économiques investissent de telles structures et d'autre part si elles jouent effectivement un rôle d'instances de dialogue et de régulation des conflits. Mais une chose est sûre. L'échelle de ces organismes est bien trop petite pour exercer une influence significative sur la gouvernance du territoire francilien.

Cependant toutes ces structures et «modalités » ne semblent pas jouer un rôle de régulation des conflits et une fonction de dialogue, probablement parce qu'ils demeurent trop liés aux institutions qui les contrôlent et restent ainsi tributaires des conflits entre les acteurs.

4.2. Derrière la profusion de données et d'études, l'absence de lieux de débat.

L'Ile de France ne manque pas d'études sur son développement économique ni sur son aménagement. Elle ne manque pas non plus de données socio-économiques permettant d'analyser son territoire. Ceci ne signifie pas bien évidemment que tout a été fait, que tout a été dit et que des travaux complémentaires ne sont pas nécessaires. Mais le problème n'est pas là. En effet, les organismes de production de données et d'études existent et sont nombreux. Sans rechercher l'exhaustivité on peut citer : l'IAURIF, l'APUR, l'INSEE, la DREIF, la PRIF, l'ARD, la CRCI et les nombreux travaux universitaires en économie, géographie, aménagement, sociologie et plus récemment en sciences politiques. A toutes les études et

données produites par ces organismes, il convient aussi d'ajouter celles effectuées sur des portions du territoire francilien (EPA divers, intercommunalités, départements, etc.).

Pour autant, cette profusion de données et d'études donne-t-elle lieu à des rencontres, des débats entre les principaux acteurs franciliens ? Existe-t-il en Ile de France des espaces « neutres » permettant que toutes les sensibilités s'expriment sans que les discussions tournent au conflit ? Des espaces qui permettraient une confrontation « sereine » à partir d'un accord sur la qualité des études produites ? Nous nous permettons d'en douter.

S'il existe des lieux de discussion en Ile-de-France, il s'agit en général de lieux tenus par les institutions politiques et économiques. Ce sont le plus souvent des lieux clos, peu investis par les autres acteurs. Ce ne sont jamais de lieux « neutres » c'est-à-dire pilotés par des acteurs « neutres ». Si l'Ile-de-France n'est pas unique à partager cette situation, il existe cependant d'autres métropoles où de tels lieux existent ou ont été mis en place. Nous pouvons mentionner la Randstad avec les débats de la Fondation Slim ou Londres avec les travaux et débats pilotés par le *Greater London Group* de la *London School of Economics*.

Conclusion

L'Ile de France manque singulièrement de lieux, d'instruments et de mécanismes permettant le dialogue entre les différents acteurs. Soit ces lieux ne sont pas à la bonne échelle (comme les conseils de développement), soit ils sont prisonniers des institutions qui les contrôlent et à ce titre ne peuvent remplir le rôle d'espace « neutre » (comme l'ARD), soit ils restent peu investis par les acteurs (comme le CESR). Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que les nombreuses études qui se publient chaque année sur le développement et l'aménagement francilien ne trouvent pas une place, une arène où elles pourraient être discutées et débattues par l'ensemble des principaux acteurs économiques et politiques dans un souci de produire une action collective pour répondre au diagnostic des questions et problèmes qu'elles ont analysés.

Quelques citations sur l'élément « méthodologique ».

« Le CESR, une « machine à fabriquer du consensus mou », (un membre du CESR)

“To better meet these principles London’s elected leaders across both the Mayoralty and the Boroughs agree:

1. To create a Congress of London’s elected leaders meeting at least twice yearly in which Borough Leaders and the Mayor will discuss and debate the major issues facing London and reach decisions to meet the expectations of the city as a whole that are consistent with the wishes of London’s communities.” (Memorandum of understanding entre le Maire de Londres et l’Association des municipalités londoniennes, juin 2008)

« La personne investie de cette fonction (le secrétaire d’Etat au Grand Paris) doit, par définition, rencontrer tous les élus, de gauche et de droite, afin de trouver les voies de passage entre les élus et les responsables économiques de toutes tendances politiques en vue de proposer une structure qui convienne à la majorité sinon à l’ensemble de ces acteurs. Pour avoir ce rôle de conciliation, mais très neutre, il me semble normal que Christian Blanc rencontre tous les responsables politiques franciliens. » (R. Karoutchi, lors de la table ronde sur le Grand Paris au Forum du dialogue économique du Medef, Paris, 31 mars).

« Il faut s’habituer à gérer la complexité » (P. Simon, président de la CCIP, lors de la table ronde sur le Grand Paris au Forum du dialogue économique du Medef, Paris, 31 mars)

« C’est une bonne chose de dire avec liberté son point de vue, mais il faut savoir qu’en lançant trop rapidement certaines idées avec peu de consensus, on prend le risque de bloquer la réforme. Mr Dallier fait un bon diagnostic des dysfonctionnements de l’agglomération parisienne, mais il n’apporte pas d’éléments de méthode, ce qui est pourtant essentiel: comment avancer ? Quelles sont les priorités? Comment parvenir à mettre autour de la table les acteurs franciliens? Quels partenaires? Quel calendrier? » (L. Lafon, maire de Vincennes, Première Heure, 11 avril 2008).

Partie III. Bilan et recommandations pour une sortie de crise

Au final de cette étude, que peut-on conclure sur le système de gouvernance francilien ? Qu'est-ce-que le travail effectué nous permet de dire dans le débat actuel sur le Grand Paris, notamment par rapport à l'abondance des opinions exprimées, des propositions de réforme esquissées, des initiatives engagées ? Cette dernière partie essaiera de répondre à ces questions en trois temps. Tout d'abord nous présenterons les grandes caractéristiques du système de gouvernance que nous considérons comme un système bloqué. En second lieu, nous expliquerons pourquoi un certain nombre de « solutions » envisagées par les acteurs franciliens nous semblent soit mauvaises, soit de fausses solutions. Enfin, nous esquisserons les points qui nous paraissent premiers pour qu'un déblocage du système gouvernance francilien puisse s'opérer.

1. Un système de gouvernance bloqué

Au vu des analyses précédentes, nous considérons le système de gouvernance francilien comme bloqué. Trois caractéristiques de ce système, au moins, justifient cette position : i) un système fortement conflictuel, ii) qui ne secrète pas de leadership politique et iii) qui ne dispose pas de lieux de régulation et de médiation.

Le système de gouvernance francilien est fragmenté. Tout le monde s'accorde là-dessus. A noter cependant qu'il est à la fois fragmenté chez les acteurs politiques mais également dans le monde économique. Ce constat n'est pas préjudiciable en soi à un bon fonctionnement du système d'acteurs, c'est-à-dire qui produise de l'action collective et notamment les biens « gouvernanciers » que nous avons mentionnés en introduction. Or ce système de gouvernance se caractérise par les trois éléments indiqués ci-dessus.

1.1. Une forte conflictualité.

Les sources de conflit sont nombreuses et concernent tous les acteurs. Il y a tout d'abord des conflits liés à la vision que les acteurs ont du futur de l'Ile-de-France dans la globalisation. Il n'y a pas en effet de vision partagée mais au contraire plusieurs, largement irréconciliables parce qu'elles renvoient à des valeurs et à des priorités d'action qui s'opposent ou diffèrent. Entre une vision « Paris-Ville Globale » et une autre qui met l'accent sur la résorption des inégalités sociales et territoriales, les conflits sont évidents.

En second lieu, les conflits apparaissent sur le rôle de l'Etat et son « retour ». C'est ici le respect du processus de décentralisation par l'Etat qui est source de conflit avec bon nombre de collectivités locales, sans distinction nette d'appartenance politique ni de niveau territorial. En effet, nombreuses sont les collectivités qui dénoncent le « retour » d'un Etat redevenu jacobin et qui impose un certain nombre de décisions et d'actions sans concertation. Nous avons mentionné les principales : instauration de 3 nouvelles Opérations d'Intérêt National, extension de La Défense, blocage du SDRIF et relance d'une réforme institutionnelle sur le Grand Paris.

Mais les collectivités locales sont aussi en conflit entre elles pour de nombreuses raisons. Tout d'abord sur le rôle de l'Etat car certaines saluent ce « retour » y compris dans ses modalités car elles espèrent qu'il leur sera favorable. Conflit aussi sur la vision du futur de l'Ile de France, comme nous venons de le redire ; ce conflit dépasse cependant l'opposition droite-gauche et recouvre en partie le clivage est-ouest. Conflit encore sur le rôle de la région

et ses initiatives (Agence Régionale de Développement, Etablissement Public Foncier Régional, contenu du SDRIF), conflit toujours sur les questions épineuses de la répartition des richesses et du logement social, défiance envers Paris encore considérée comme arrogante et dominatrice, etc. etc.

Si les acteurs politiques vivent dans un milieu conflictuel, nous pouvons en dire autant du monde économique. Ici aussi les sujets de discorde abondent : entre les chambres de commerce et les associations d'entreprises sur la représentativité des CCI auprès des pouvoirs publics, entre les CCI sur la domination de la CCIP et sur la réforme en cours, etc.

1.2. Un système qui ne permet pas de produire du leadership.

Les prétendants au leadership territorial francilien sont au moins trois du côté des acteurs politiques : la région, la ville de Paris et l'Etat. Or sur ce plan, le système de gouvernance empêche que l'un de ces leaders émerge véritablement.

La région qui pourrait légitimement s'affirmer comme tel pour les raisons que nous avons indiquées dans la partie 2 de cette étude se heurte au système politique et institutionnel ainsi qu'à l'attitude de l'Etat. Le fait que le processus de décentralisation « arrose » tous les niveaux de collectivités territoriales, qu'il n'existe pas en France de hiérarchie entre ces mêmes collectivités et que somme toute la région demeure encore une institution faible de par ses compétences, ses ressources et ses capacités cognitives, voici autant d'obstacles à l'émergence d'un leadership régional. Au plan politique il en est de même avec un système électoral qui affaiblit la légitimité de l'exécutif régional. L'Etat n'est pas en reste puisque d'une part il bloque les initiatives régionales comme le SDRIF mais aussi parce qu'il est toujours présent par le contrôle qu'il détient sur de nombreux opérateurs et établissements publics et qu'il utilise en partie pour gêner les desseins de la région.

Quant à la ville de Paris, ses initiatives sont pour le moins controversées comme nous l'avons vu pour la conférence métropolitaine. Si bon nombre de collectivités voient cette initiative de manière positive, beaucoup s'en inquiètent et restent vigilantes pour que cette conférence et le syndicat mixte Paris-Métropole qui en a résulté ne se traduisent pas par la main mise de la ville-centre sur ce nouvel instrument. Sur ce point, la région est en première ligne. L'Etat reste singulièrement peu enthousiaste et ne soutient pas l'initiative parisienne. Le maire de Paris est donc obligé de marcher sur des œufs !

Du côté de l'Etat, la rhétorique ne saurait pallier la réalité. Son retrait depuis une bonne décennie et son manque de fiabilité dans ses engagements lui a en partie retiré sa légitimité d'intervention. Les modalités de son « retour » sont contestées par beaucoup. Même s'il est soutenu par certaines collectivités territoriales et une grande partie des milieux économiques, il ne semble pas capable de construire une coalition forte et stable en partie parce qu'il n'avance pas une vision, un projet et une stratégie sur l'Ile-de-France, ni aussi parce qu'il ne parvient pas à se réformer et à définir son nouveau rôle dans la gouvernance francilienne.

A Londres, face au manque de leadership politique suite à la disparition du *Greater London Council* (GLC) en 1986 et à l'abandon de la capitale britannique par l'Etat, ce sont les acteurs économiques qui ont pris l'initiative d'intervenir directement dans la gouvernance londonienne. Ils ont fait pression sur l'Etat pour qu'il réinvestisse sur le territoire londonien et surtout ils ont fait pression sur l'Etat pour instaurer une nouvelle institution, la *Greater London Authority* (GLA), pour pallier le manque de « voix » métropolitaine. Ils se sont ainsi

substitués aux acteurs politiques et en ce sens ils ont affirmé leur leadership. Ceci a été rendu possible par la structuration des milieux économiques, et notamment des principales grandes firmes internationales. En Ile-de-France, dans l'état actuel des choses, rien de semblable n'est possible car nous avons vu que les acteurs économiques sont fragmentés, en conflit entre eux et sont incapables de parler d'une voix unique et forte. En outre, leurs relations avec le monde politique, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités locales, sont teintées de méfiance, voire de défiance ce qui ne les incite pas à entrer dans des coalitions avec ces dernières. Enfin, ils demeurent en grande partie marginalisés par les acteurs politiques eux-mêmes.

1.3. Une absence de lieux et d'instruments de débat, de dialogue et de régulation.

La métropole francilienne manque singulièrement de lieux d'échanges et de dialogue entre les acteurs. Il n'existe rien de tel entre les collectivités locales et l'Etat, rien de tel non plus entre les collectivités locales qu'il s'agisse des communes entre elles ou de manière verticale entre les divers niveaux institutionnels. Les relations entre les milieux économiques et le monde politique ne trouvent aucun espace pour s'exercer.

Certes l'Ile de France n'est pas vide de structures ou d'instruments où les acteurs peuvent se rencontrer. Nous en avons identifié plusieurs : Conseil Economique et Social Régional, conseils de développement, procédure d'élaboration du schéma directeur ou du contrat de projet. Mais ces structures et instruments sont globalement peu investis par les acteurs ou pas durablement. Par ailleurs, ils restent prisonniers des conflits préexistants. En ce sens, ils ne peuvent jouer un rôle de dialogue, de régulation ou de médiation.

Dans un tel contexte de conflictualité, d'absence de leadership et de lieux d'échanges et de régulation, une hypothèse de « sortie » peut-être envisagée, celle d'une sortie « par le bas ». Elle s'exprimerait par une prise de distance et une autonomisation de portions du territoire métropolitain vis à vis de l'ensemble francilien. Considérant que le système est effectivement bloqué au niveau métropolitain, certains acteurs pourraient ainsi changer d'échelle, vers le bas, et tenter de construire des coalitions infra-métropolitaines qui pourraient se traduire par des stratégies de développement et des actions autonomes. Si l'étude actuelle n'a pas révélé de tels processus, il n'en demeure pas moins que ce genre de « sortie » n'est pas à exclure.

2. Mythes et fausses « solutions ».

Au moins cinq mythes et fausses « solutions » peuvent être repérés dans les discours des acteurs et dans les rapports et études livrés récemment ou plus anciens sur la gouvernance de l'Ile-de-France : i) la simplification du système, ii) l'urgence d'une réforme institutionnelle, iii) le « tout, tout de suite », iv) le « tout politique » et v) le jacobinisme « désapprivoisé ». Non seulement ces mythes ne s'opposent pas mais ils s'entretiennent souvent les uns les autres.

2.1. Le mythe de la simplification.

« Le système de gouvernement de Londres est compliqué et implique de nombreux niveaux, mais ceci est le résultat pour partie de la complexité du monde réel. ». Voilà en termes directs la conclusion d'une étude de l'unité stratégique auprès du Premier Ministre britannique réalisée en 2004 sur le Grand Londres (Cabinet Office, 2004).

Nombreux sont les acteurs franciliens qui apparemment ne l'entendent pas de cette oreille et qui prônent une simplification du système actuel de gouvernance. Dans ce registre, les exemples étrangers sont souvent utilisés, voire instrumentalisés pour justifier une telle simplification car « ailleurs ça marche mieux parce que la gouvernance y est moins compliquée. » En règle générale, soit l'on compare ce qui est difficilement comparable (notamment des métropoles de taille plus petite que la métropole francilienne), soit on ne connaît pas ce dont on parle.

C'est le cas par exemple de P. Devedjian qui déclare « New-York, avec ses 8 millions d'habitants situés dans la municipalité centre, ne connaît pas cette difficulté de gouvernance territoriale. », P. Devedjian, 26 septembre 2008, en parlant des conflits entre la ville-centre et l'agglomération lors de son intervention sur le Grand Paris devant le conseil général des Hauts de Seine. Nous pouvons y ajouter la remarque non pertinente du rapport de P. Dallier lorsqu'il compare les gouvernances de Londres et Berlin avec l'Ile de France : « le tableau suivant, qui présente les caractéristiques de chacune de ces capitales, met en évidence les faiblesses de la capitale française en termes de taille, de population de moyens et de gouvernance unifiée » (p 111). Parler de gouvernance unifiée pour Londres et Berlin relève d'une méconnaissance profonde de ces deux métropoles, Londres pour les raisons que nous développons ci-après, Berlin pour l'oubli que la ville-land ne représente qu'une petite partie de la métropole réelle et que cette prise en compte s'est heurtée à l'échec de la fusion des lander de Berlin et du Brandebourg en 1996.

Or si l'on observe les métropoles comparables à l'Ile de France partout le système de gouvernance y est complexe et partout les « solutions » mises en place reflètent cette complexité. Il en est ainsi à Londres où l'instauration de la GLA en 2000 a certes créé une autorité stratégique sur le Grand Londres mais cette autorité ne couvre que la partie centrale de la métropole et doit s'insérer dans un système fort complexe de gouvernance qui associe l'Etat et ses organismes, les collectivités locales, de nombreuses structures de partenariat public-privé. Quant à New York, il est surprenant de prendre sa gouvernance comme modèle car le système new-yorkais est probablement plus fragmenté et plus conflictuel que celui de l'Ile-de-France. Nous pourrions faire les mêmes remarques sur Tokyo ou sur la Randstad.

La simplification du système de gouvernance ne doit pas être un objectif. Ce qui importe c'est de trouver des mécanismes, des dispositifs et des instruments qui permettent de « gouverner » la complexité et ils ne viendront pas d'une simplification des instruments actuels.

2.2. Le mythe de la réforme institutionnelle.

« La droite n'aime pas les territoires mais elle aime les institutions. » (un élu francilien de droite).

En France, nous avons du mal à penser le gouvernement des villes sans penser d'abord aux institutions politiques qui les recouvrent et à leur réforme. Puisque nous avons un système institutionnel complexe, il faut le simplifier (mythe de la simplification). C'est lui la source de tous les maux. On parle alors péjorativement du « mille-feuilles français », d'un échelon de trop. Les « solutions » sont à portée de loi : suppression d'un niveau de collectivité locale, fusion de collectivités locales, constitution d'une communauté urbaine, etc. Certains rapports récents sur le Grand Paris (notamment le rapport du sénateur P. Dallier) sont les porte-parole d'une telle conception.

La première remarque à faire concerne la pertinence de la réforme. Si l'urgence de traitement des problèmes semble recueillir l'assentiment du plus grand nombre, notamment pour les questions de logement et de transport, ce traitement requiert-il une réforme institutionnelle ou n'y-a-t-il pas d'autres modalités qu'institutionnelles pour y répondre, au moins dans l'immédiat.

Là encore, le recours aux exemples étrangers pour justifier des réformes institutionnelles « a priori » est de rigueur. Et l'on cite de nouveau Londres, seule grande métropole européenne à avoir expérimenté une réforme récente avec la création de la GLA en 2000, Madrid qui bénéficie d'une institution régionale qui la gouverne ou encore Lisbonne avec l'Autorité Métropolitaine (AML). On oublie simplement que la GLA est l'héritière de plus d'un siècle de gouvernement métropolitain sur Londres et qu'il s'agit d'une collectivité faible. On oublie que Madrid se trouve dans un pays quasi-fédéral où il existe une hiérarchie entre les collectivités locales au profit de la région et que sa configuration institutionnelle est exceptionnelle en Europe et le résultat d'un heureux accident de l'histoire. Pour Lisbonne, on omet le rôle historique central de l'Etat, véritable pilote de la métropole.

On oublie surtout les très nombreux échecs des réformes institutionnelles qui ont souvent été soit non appliquées, soit vidées de leur sens par les acteurs locaux.

En Ile de France, le premier résultat des propos sur les réformes institutionnelles a été une crispation des positions des acteurs dans un système, nous l'avons largement montré, déjà conflictuel. Inutile donc de mettre de l'huile sur le feu en mettant en avant une réforme institutionnelle dont la mise en œuvre risque d'être difficile, voire impossible.

2.3. L'erreur du « tout, tout de suite ».

Non seulement il faudrait simplifier et réformer les institutions franciliennes, mais il faudrait le faire tout de suite et d'un coup. Certains acteurs sont en effet pressés.

La première remarque concerne notre expérience des réformes du « tout, tout de suite ». L'histoire institutionnelle française et étrangère devrait nous conduire à plus de circonspection quant à la pertinence de ce genre de réforme. Ici les leçons de l'histoire sont plutôt cruelles et les réformes institutionnelles brutales nous offrent un panorama où les échecs sont bien plus nombreux que les succès (Lefèvre, 2001 et 2009). A titre d'exemples, les « cités métropolitaines italiennes » n'ont toujours pas vu le jour malgré plusieurs lois qui les ont créées et leur inscription dans la constitution nationale. Les « villes-provinces » néerlandaises ou la fusion des lander de Berlin et de Brandebourg ont été renvoyées aux calendes grecques. En règle générale, le système politico-institutionnel et les habitants (lorsqu'il y a eu référendum) ont le plus souvent joué contre de telles réformes, soit en les rejetant, soit en les vidant de leur sens.

La deuxième remarque est qu'il faut regarder les métropoles qui ont fait le choix de réformes plus progressives dans le contenu et dans le temps. Ainsi des villes comme Bologne, Turin et même Londres ont mieux avancé dans la réforme de leur système de gouvernance que des métropoles qui ont opté pour des réformes brutales. A Bologne et à Turin, la réforme institutionnelle est pensée comme le résultat d'un processus de dialogue entre les acteurs métropolitains, processus dont on ne connaît pas à terme le contenu précis. A Londres, la réforme de 1999 avec la constitution de la GLA n'a été qu'un premier pas vers celle de 2007

qui a vu les pouvoirs de la GLA renforcés... après l'évaluation des 6 premières années de la nouvelle institution.

En conclusion, la précipitation dans ce domaine n'est pas bonne conseillère. Les exemples étrangers mettent plutôt en avant l'importance du temps et la mise en place d'un processus comme éléments du succès des réformes institutionnelles.

2.4. L'erreur du « tout politique »

La gouvernance, nous disent les chercheurs et les experts, c'est aussi l'irruption dans les politiques publiques de la société civile, des milieux économiques comme du secteur associatif ou des habitants. C'est la participation de ces nouveaux acteurs aux débats et à l'élaboration des politiques publiques dans des structures nouvelles, multi-acteurs.

L'expérience internationale, avec des bonheurs variés, offrent de nombreux exemples d'une telle irruption. Londres avec son agence de développement (LDA) et ses partenariats public-privé, Madrid avec son système méso-corporatiste associant les milieux économiques et sociaux autour de la Communauté Autonome, Rome avec le « Progetto Roma » qui rassemble bon nombre de structures de représentation du monde économique autour du maire, Manchester, Turin, sont des métropoles où d'autres acteurs que les élus participent aux réflexions stratégiques et co-élaborent avec eux un certain nombre d'actions. De son côté, l'échec de la conférence métropolitaine de Bologne (Jouve et Lefèvre, 1996) nous rappelle l'importance de faire du monde économique un partenaire de la gouvernance métropolitaine.

L'Ile-de-France, nous l'avons vu, ne suit pas cette voie. Bien entendu, les acteurs économiques ne sont pas absents des réflexions sur la gouvernance francilienne mais d'une part leur participation en tant que tels aux débats n'est pas forte, en second lieu ils se plaignent de ne pas être conviés en tant que partenaires par les pouvoirs publics mais en tant que simples « donneurs d'avis ». Ainsi, ils n'apparaissent qu'au détour d'une petite phrase dans l'ensemble des 20 propositions du rapport Dallier (proposition 21). Les propositions de la région paraissent un peu plus ouvertes avec l'idée de constituer une « plate-forme pour le développement de la métropole » qui associerait les acteurs du développement économique (proposition 4 du rapport de la Commission « scénarii pour la métropole Paris-Ile-de-France demain). Quant à la conférence métropolitaine et au syndicat mixte Paris-Métropole, ils restent avant tout des arènes politiques d'élus. Dans l'ensemble pour les pouvoirs publics et notamment les élus locaux le milieu économique demeure un autre monde qu'on invite que difficilement en tant que partenaire.

Il s'agit là d'une erreur parce que faire du développement économique sans prendre les entreprises au sérieux, c'est-à-dire sans les faire participer aux décisions stratégiques qui les concernent augure mal du contenu de ces stratégies et de leurs chances de succès.

2.5. L'erreur d'un jacobinisme « désapprivoisé⁴ »

Nul ne conteste l'importance de la place de l'Etat dans la gouvernance des métropoles, encore moins lorsqu'il s'agit des « régions-capitale ». Mais parler de gouvernance signifie que la place et le rôle de l'Etat a changé, qu'il n'est plus le *deus ex machina* de l'époque des Trente Glorieuses. La globalisation et la décentralisation sont passées par là. Ceci signifie que l'Etat

⁴ En référence à une célèbre expression tirée de l'ouvrage de P. Grémion (1976), *Le pouvoir périphérique, bureaucrates et notables dans le système politique français*, Seuil, Paris.

ne peut plus se conduire comme par le passé, notamment parce qu'il n'en a plus les moyens, ni politiques, ni juridiques, ni cognitifs, ni financiers.

Si l'on excepte peut-être le Danemark qui en 2007 a créé pratiquement ex nihilo le Grand Copenhague, institution au demeurant faible car elle ne peut rien faire sans le soutien des municipalités qui la composent, les autres Etats unitaires (qui se comparent le mieux avec la France) se comportent de manière plus respectueuse avec les collectivités territoriales des métropoles. La GLA a été créée suite à un processus de discussion avec les principaux acteurs londoniens et après un référendum positif. Même si l'Etat reste présent à Londres, notamment via sa mini-préfecture, le Government Office for London (GOL), il n'en a pas moins renforcé les pouvoirs de la GLA en 2007. En Italie, l'Etat a renvoyé la réforme du Grand Rome à la région et aux collectivités territoriales qui composent la métropole. Quand à l'Etat espagnol, il vient d'accepter en 2008 la création d'une « commission de capitalité » où il siège avec la région et la ville de Madrid à part égale.

Un « retour » de l'Etat qui ne prendrait pas toute la mesure de l'évolution politique et institutionnelle depuis une vingtaine d'années et qui se conduirait alors de manière brutale et « désapprivoisée » ne pourrait que contribuer à crispier un peu plus le système de gouvernance francilien sans pour autant garantir le succès des actions préconisées.

3. Eléments de méthode pour une sortie de crise.

Dans cette troisième section, nous ne présentons pas de « solutions » ni de modèles de gouvernance. « Solutions » et modèles abondent sur le marché des idées et les rapports et ouvrages publiés récemment sur la question du Grand Paris y vont chacun de leurs propositions. Nous pensons que l'urgence est plutôt de mettre en avant des éléments de méthode pour parvenir à sortir du blocage actuel. Si un processus de « sortie de crise » est enclenché, il reviendra alors aux acteurs eux-mêmes de définir les nouvelles modalités, y compris institutionnelles, de la gouvernance francilienne.

Trois éléments de méthode sont cruciaux aujourd'hui pour sortir de la crise. Il est désormais urgent i) de pacifier les relations entre acteurs, ii) de mieux structurer les acteurs eux-mêmes, iii) d'engager un processus collectif de construction d'un projet qui ne fasse pas l'impasse sur la question de la gouvernance.

3.1. L'urgence de la pacification des relations entre les acteurs.

Tant que les relations entre les acteurs seront fortement teintées de conflictualité, aucun projet collectif ne pourra être enclenché. La pacification du système d'acteurs francilien devrait tout d'abord passer par la constitution d'arènes de débat et d'échanges neutres. Neutres, c'est-à-dire conduits par des acteurs qui ne possèdent pas directement d'intérêt territorial, ni d'intérêt politique ou économique. Les universités et centres de recherche publics représentent de tels acteurs neutres et il est dommage que contrairement à d'autres métropoles comme Londres ou New York les acteurs publics et privés franciliens ne s'en soient pas saisis. La constitution d'un ou plusieurs lieux d'échanges et de débat pilotés par des universités et/ou des centres de recherche est aujourd'hui un impératif en Ile-de-France. Mais ces lieux n'auront de force et d'intérêt que s'ils sont alimentés cognitivement et financièrement par l'ensemble ou une grande partie des acteurs (Etat, collectivités locales, organismes de représentation du monde économique, etc.).

Certaines initiatives en cours méritent d'être poursuivies car elles témoignent d'une volonté de pacification des relations. La plus significative est la conférence métropolitaine qui aujourd'hui recouvre une large portion du territoire métropolitain. On peut regretter un début d'institutionnalisation trop rapide avec la création du syndicat mixte Paris-Métropole, mais le processus étant lancé il faut le poursuivre en évitant deux écueils : celui d'une institutionnalisation trop forte qui risquerait de fossiliser le processus en l'inscrivant doré et déjà dans les conflits existants (le syndicat étant alors considéré comme un lieu « à prendre ») et celui d'un enfermement de ce syndicat entre élus. Certes il est prévu dans les statuts de ce syndicat la constitution d'un comité de partenaires dont les chambres de commerce seront membres de droit ; mais il faut se demander si elles se satisferont de ce strapontin là et si les autres organisations de représentation du monde économique se satisferont d'y être éventuellement associées. Une fois encore, le rôle marginal dévolu aux acteurs économiques risque fort de se solder par une politique de la chaise vide ou par le simple envoi de personnalités peu influentes et jouant simplement un rôle d'observateur.

3.2. L'urgence de réduire la fragmentation par une plus grande structuration politique des acteurs.

Si la fragmentation n'est pas un problème en soi, la réduire ne peut que faciliter l'action collective à condition, nous l'avons dit, que réduction ne rime pas avec abolition ou fusion de collectivités locales ou d'organisations économiques. Le chemin à prendre est celui d'une meilleure structuration des acteurs qui a le mérite en même temps de les rendre plus « cohésifs » et de les constituer en interlocuteurs plus crédibles.

Du côté des collectivités locales, il est urgent qu'elles se définissent des porte-parole et des lieux de dialogue. A l'instar des « tables des autonomies » italiennes, on pourrait envisager une « table des collectivités franciliennes » qui verrait rassembler l'Etat, la région, les départements, les intercommunalités et les représentants des municipalités (une AMIF renouvelée ?). On ne voit pas quel acteur autre que l'Etat pourrait initier efficacement une telle structure, vu les conflits actuels entre les collectivités territoriales. Mais pour que cet appel de l'Etat soit couronné de succès il faudrait que ce dernier apparaisse comme un médiateur, ce qu'il n'est aujourd'hui. La conférence métropolitaine pourrait d'ailleurs être l'embryon d'une telle structure, même si les statuts actuels du syndicat Paris-Métropole compliquent une telle évolution.

Du côté des acteurs économiques, une régionalisation véritable des chambres de commerce, qui est sur l'agenda, permettrait de réduire la fragmentation en présentant, pour les CCI tout au moins, un acteur leader. Là encore, l'Etat joue un rôle moteur puisqu'il sera le législateur d'une telle régionalisation. Du côté des organisations d'entreprises la situation est plus délicate car il ne semble pas y avoir comme à Londres, une association puissante, comme London First, qui puisse jouer un rôle de médiation entre les représentants des milieux économiques. Mais les pouvoirs publics, Etat comme collectivités locales, pourraient demander, comme une fois encore à Londres mais aussi à Madrid, qu'une plus grande structuration des milieux économiques soit une condition à l'accroissement de leur rôle dans l'élaboration des politiques publiques qui les concernent directement.

3.3. Projet et gouvernance sont les mêmes moments d'un processus.

« D'abord le projet, ensuite la gouvernance » ne cesse de répéter le Secrétaire d'Etat à la région capitale, C. Blanc. Pour nous, au contraire, il doit y avoir concomitance entre les deux

car pour que le projet soit mis en œuvre il faut que son élaboration ait été coproduite par les acteurs disposant des ressources pour le mener à bien. Rien de pire dans ce cas qu'un projet réalisé en chambre, par l'Etat.

Mais pour que le projet voie le jour, il ne suffit pas de se retrouver autour d'une table. Il faut aussi, pour que le processus avance, des règles et des procédures. Là encore l'Etat peut jouer un rôle essentiel en édictant des règles de fonctionnement, des règles du jeu, et des procédures d'encadrement et de rythme du processus. Mais pour cela, il faut qu'il change de comportement sinon le système de gouvernance de l'Ile-de-France continuera de se gripper du fait de la crispation des acteurs sur leurs positions.

Quelques citations tirées d'entretiens, de discours ou de documents sur les solutions et réformes de la gouvernance francilienne

« Je vous remercie de ne pas m'avoir demandé s'il fallait supprimer un des niveaux territoriaux. Il s'agit d'un faux problème car aucun gouvernement ne se risquera à ce type d'exercice. Contentons-nous donc d'être pragmatique en commençant par améliorer ce qui peut l'être. » (J.P Duport, Séminaire Ecole de Paris, 2005)

« Il faut enfin agir sur l'organisation des pouvoirs. Paris est la seule agglomération de France à ne pas avoir de communauté urbaine. Alors qu'elle est la plus grande et la plus stratégique des régions, l'intercommunalité y crée des périmètres sans substance réelle. Quant aux départements, qui peut comparer le rôle d'un département de petite couronne et celui d'un département rural, alors qu'ils ont les mêmes pouvoirs, la même fiscalité, la même structure ? » (N. Sarkhozy, discours de Roissy, 26 juin 2007).

« Or la zone dense de l'Ile-de-France demeure particulièrement mal organisée et mal structurée : absence de cohérence en matière de politique de transport, peu de dialogue au niveau des politiques d'urbanisme, aucune possibilité de pouvoir mener une politique commune. Il est donc urgent d'engager une vaste réflexion sur la création d'une communauté urbaine parisienne ». (J.Dubus et D. Durand, respectivement Délégué général et Président du Medef Ile-de-France dans les Echos du 7-8 septembre 2007).

« En 2007, le Medef s'est prononcé en faveur d'un Grand Paris qui engloberait l'ensemble de l'Ile-de-France. En effet, nous ne sommes pas favorables à l'émergence de pôles qui entreraient en compétition et qui morcelleraient la région. » (M.C. Oghly, Présidente du Medef Ile de France, lors de la table ronde sur le Grand Paris au Forum du dialogue économique du Medef, Paris, 31 mars 2008)

Conclusion

En conclusion, il nous semble important de revenir sur trois remarques essentielles. La première concerne le temps. En Ile-de-France ceux qui veulent précipiter les choses sont comme un chien dans un jeu de quilles ou comme un éléphant dans un magasin de porcelaine. Ils cassent plus de choses qu'ils n'en créent. En pays démocratique, toute réforme d'un système de gouvernance exige du doigté et dans le cas de réformes institutionnelles cela exige du temps. Ceci ne signifie pas qu'il ne faut rien faire ni rien entreprendre. Ceci signifie simplement que parce que les institutions existantes sont le fruit de l'histoire, elles ne peuvent pas être transformées brutalement. Toute transformation pour parvenir aux résultats escomptés doit alors s'effectuer progressivement.

La deuxième remarque concerne l'Etat. Celui-ci reste un acteur central de la gouvernance. Il demeure d'abord le grand légitimateur, celui qui en fin de compte légitime un processus. En second lieu, en Ile-de-France, il est le seul acteur politique qui peut jouer un rôle de facilitateur et d'organisateur de l'action collective. Il en a la légitimité et les moyens. Il peut le faire car il reste légitime sur la métropole francilienne et parce qu'il reçoit le soutien de nombreux acteurs pour y jouer un rôle central. Mais pour remplir ce rôle, il doit avoir une attitude en rapport: plus respectueux de la décentralisation mais aussi soucieux de produire de l'action collective.

Enfin, il est bon ton aujourd'hui de se référer aux expériences étrangères. Force est de constater qu'aussi bien nos édiles que d'autres acteurs méconnaissent le plus souvent ce dont ils parlent. En utilisant les exemples étrangers, ils semblent davantage motivés par une autojustification de leurs propres positions que par le souci de bonne compréhension de ces expériences. Or, il est important de se pencher sur ces exemples, y compris ceux qui nous présentent des échecs. Ainsi savoir que le processus de création de la cité métropolitaine de Bologne s'explique en partie par le non soutien de l'Etat et des milieux économiques reste une leçon à prendre en compte. De la même manière, comprendre les raisons de la signature en juin 2008 d'un memorandum of understanding portant constitution d'une charte (London city charter) entre le Maire de Londres et les municipalités londoniennes peut servir à nourrir des processus en cours en Ile-de-France. D'autres expériences comme l'échec du « Progetto Milano » à la fin des années 1980 ou la mise en place actuelle de la Commission de « capitalité » madrilène mériteraient également une attention des acteurs franciliens.

Sans véritablement disparaître, l'Etat s'est en partie retiré et ne peut plus jouer le rôle de pilote qu'il avait naguère. Mais la décentralisation, dans ses formes actuelles, ne permet pas non plus qu'un nouveau mode de pilotage émerge. Tout au contraire, comme dans les Etats nouvellement indépendants, chaque nouvelle source de pouvoir cherche à se renforcer, au mépris des nécessités de coordination et de coopération. L'Ile-de-France est aujourd'hui au milieu du gué. Tendance au morcellement et à l'autonomisation infra-métropolitaine ou engagement dans une plus grande coordination et coopération au niveau métropolitain ? Pour aller vers le second, nous pensons que l'urgence réside dans des éléments de méthode à inventer plutôt que dans des réformes à l'emporte-pièce.

Principales références :

- Béhar, D. et P. Estèbe (2007), « Faut-il un gouvernement à l'Ile-de-France ? », *Pouvoirs Locaux*, n°73, mai., pp 98-102
- Cabinet Office (2004), *London Project Report*, Prime Minister's Strategy Unit, juillet, Londres.
- CCIP (2007), *Paris-La Défense, moteur d'attractivité internationale de l'Ile-de-France*, CCIP, mars.
- CESR-Ile de France (2008), *La contribution de l'intercommunalité à l'action régionale-SDRIF et territoires de projets*, Rapport du CESR, Avril.
- CESR-Ile de France (2000), *Création d'une agence régionale de développement*, Avis 2000-13, CESR
- CESR-Ile de France (2001), *Contribuer à une meilleure gouvernance en Ile-de-France*, Rapport du CESR, Mai.
- Chemetov, P. et F. Gilli (2006), *Une région de projets : l'avenir de Paris*, DIACT et Documentation Française.
- Conseil de développement de Plaine Commune (2008), « Projet du « Grand Paris » et avenir de la métropole francilienne », premières contribution, 2 octobre.
- CRIF (2006), *une vision régionale pour l'Ile de France*, CRIF, Paris.
- CRIF (2008), *Schéma Directeur de la région Ile de France*, CRIF, Paris.
- CRIF (2008), *Scenarii pour la métropole Paris-Ile de France demain*, Paris.
- Dallier, P. (2008), *Le Grand Paris : vers un projet pour un enjeu capital*, Rapport d'information n° 262, fait pour le Sénat au nom de l'Observatoire de la Décentralisation, Paris.
- Duport, J.P. (2005), « Manager des territoires », exposé dans le cadre du séminaire « Entrepreneurs, villes et territoires », Ecole de Paris, 5 janvier.
- Estèbe, P. et P. Le Galès (2003), « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue Française d'Administration Publique*, 107, pp 357-368
- Fourcaut, A et al (sous la direction de) (2007), *Paris/Banlieues : conflits et solidarités*, Creaphis, Paris.
- Gilli, F. et J.M. Offner (2008), *Paris, métropole hors les murs : aménager et gouverner un Grand Paris*, Sciences-Po. Les Presses, Paris.
- Jouve, B. et C. Lefèvre (1996), « Dynamiques institutionnelles et culture politique territoriale : la cité métropolitaine de Bologne », *Revue Française de Sociologie*, 36, 3, pp 369-396.
- Lefèvre, C. (2001), *Metropolitan Government reform in Europe : Trends and challenges*, *Revue Suisse de Sciences Politiques*, 7, 3, automne, pp 136-141.
- Lefèvre, C. (2002), « La région Ile de France, une métropole ingouvernable ? » in *Métropoles ingouvernables : les métropoles européennes entre globalisation et décentralisation*, Jouve, B. et C. Lefèvre, Elsevier, Paris.
- Lefèvre, C. (2008), *Gouvernance et performance urbaine : analyse des métropoles de Londres, New York et Tokyo et leçons pour la métropole francilienne*, Rapport pour l'Institut CDC pour la recherche et pour la Direction du Développement Territorial, Paris, 110 p.
- Lefèvre, C. (2009), *Gouverner les Métropoles*, Dexia-LGDJ, Paris.
- Le Galès, P. et D. Lorrain (2003), « Gouverner les très grandes métropoles ? », *Revue Française d'Administration Publique*, 107, pp 305-318
- Lelarge, P. (2008), rapport de la Mission de prospective sur l'avenir du quartier d'affaires de l'ouest parisien, DREIF, Paris, 55 p.

Offner, J.M. (2007), *Le Grand Paris*, Problèmes politiques et sociaux n° 942, Documentation Française, Paris.

Paris-Ile de France-Capitale Economique, *Faire de l'Ile-de-France une métropole phare du 21^{ème} siècle : propositions concernant la révision du Schéma Directeur de l'Ile de France*, non daté

Perben, D. (2008), *Imaginer les métropoles d'avenir*, Rapport de l'Assemblée Nationale, Janvier, 79 p.

Numéros et dossiers spéciaux de revues

Pouvoirs Locaux (2005), Dossier spécial : Comment gouverner une ville en mutation ?, n° 65, mai.

Pouvoirs Locaux (2007), Dossier spécial : Paris-Ile de France, Comment gouverner la métropole régionale ?, n°73, mai.

Revue Française d'Administration Publique (2003) Gouverner les très grandes métropoles : institutions et réseaux techniques, n°107.

Territoires (2008), Dossier spécial : les mystères du Grand Paris, n°490, septembre

Urbanisme (2007), SDRIF : défis, planification, identité, Hors Série n°29

Urbanisme (2008), Gouverner, n°358.

Liste non exhaustive des personnes rencontrées
(certaines l'ont été plusieurs fois)

Christophe Aulnette, Premier adjoint, mairie de Neuilly, ex PDG de Microsoft France
Ariane Azema, Conseillère auprès de J.P. Huchon, CRIF
Eric Berger, Responsable du secteur des Batiments et Travaux Publics franciliens à Bouygues, Président de la Fédération des Travaux Publics d'Ile de France
Jean François Bernardin, Président de la CCI Versailles-Val d'Oise Yvelines et président de l'ACFCI (Association des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie)
Bruno Chaunut, Vice-Président de l'EPASA, conseiller municipal de Nanterre
Patrick Clément, Directeur de l'Aménagement, CRCI
Dominique Cocquet, Directeur Général Adjoint, Euro-Disney SCA.
Chiara Corraza, Directrice Générale, Paris-Ile de France-Capitale Economique
Gilbert Diépois, Medef Hauts de Seine et CCIP
Jérôme Dubus, Délégué Général, Medef Ile de France
M. Esnault, CG 92
Daniel Goldberg, député PS de Seine-Saint-Denis
Gérard Huot, président de la CCI de l'Essonne
Thierry Jacquillat, Président, Paris-Ile de France Capitale Economique
Gérard Lacoste, Directeur Général Adjoint, IAU-IDF
Philippe Laurent, maire de Sceaux, conseiller général des Hauts de Seine
Pascal Lelarge, Préfet, Directeur régional de l'Equipement (DREIF) : 27/10
Claude Leroi, Président de la délégation de la CCIP Hauts-de Seine
Pierre Mansat, Maire adjoint de Paris, en charge de Paris-Métropole
Marie Claire Marchesi, Secrétaire générale de la CCIP
Jacques Marsaud, Directeur Général de Plaine commune, ancien DGS du val de Marne
Abdellah Mezziouane, Secrétaire Général, CGPME Ile de France
Francis Rol Tanguy, Directeur de l'APUR, ancien Préfet, Directeur régional de l'Equipement (DREIF)
Anne-Marie Romera, Directrice du Développement Local, IAU-IDF
Simon Ronai, Directeur d'Orgeco
Georges Sarre, maire-adjoint de Paris
Claude Schneegans, CDC RIF
Denis Tersen, Directeur du Développement économique, CRIF
Patrick Terroir, CDC
Jérôme Thibous, Directeur de développement économique, CRCI
Yves Vanderwalle, Député, Vice-Président du conseil général des Yvelines