

# **LE SYSTEME DE GOUVERNANCE DE L'ILE DE FRANCE**

SYNTHESE de la recherche sur le système de gouvernance de l'Ile de France

**Christian Lefèvre,  
Professeur Université Paris 8, Chercheur au LATTS**

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

**Paris, février 2009**

## 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 réalisé pour la DC en 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 non 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 gouvernanciers ».

Ces « biens gouvernanciers » 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 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 gouvernanciers » 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 ont été effectués avec des élus, des représentants des collectivités locales, de l'Etat et des organisations économiques.

L'organisation du rapport (et de cette synthèse) 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.

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 des politiques nationales, soit qu'ils ciblent directement l'Ile de France dans leurs propres politiques. L'Etat dispose également d'un certain nombre d'agences et d'entreprises nationales qui interviennent directement sur l'Ile de France. Nous pouvons ainsi nommer les grandes entreprises d'énergie (EDF, GDF), de transport (SNCF, RATP), Aéroports de Paris, etc.

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. 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 ». 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).

### **2. Les collectivités locales**

Une région, 8 départements, 1281 communes dont la ville-centre, Paris, et largement plus d'une centaine de structures intercommunales représentent l'ensemble des collectivités locales franciliennes.

La région est une collectivité territoriale créée par les lois de décentralisation du début des années 1980. C'est une jeune institution, à peine plus de 20 ans depuis la première élection de son conseil en 1986. Voulu 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.

8 départements découpent l'Ile de France. 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.

La ville de Paris est 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 double statut lui confère une puissance accrue puisque la ville cumule ainsi les responsabilités et les ressources des deux collectivités territoriales.

Avec un tissu municipal de 1281 communes, l'Ile de France se présente comme un territoire très fragmenté. 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. Cependant au plan politique, elles demeurent puissantes, les lois de décentralisation ayant sensiblement conforté leurs compétences.

Largement plus d'une centaine de structures intercommunales sous la forme d'établissements publics (EPCI) peuplent l'Ile de France. 105 d'entre elles disposent d'une fiscalité propre.

### **3. Les entreprises**

Pas plus que le monde politique, le monde économique n'est homogène ou monolithique. 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 (CCI) qui sont des établissements publics

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 et sa taille. 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. 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). A cet ensemble de CCI « départementales », vient s'ajouter une CCI régionale, la Chambre Régionale Paris-Ile de France.

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.

Le Medef est organisé selon un double système : des Medef de branche et des Medef territoriaux. Les Medef de branche sont les plus anciens et les plus puissants des unions appartenant au Medef. On en recense au moins 35 sur toute l'Ile de France Les Medef territoriaux sont au nombre de 28 : le Medef Ile de France et 27 autres Medef et regroupements locaux.

La CGPME 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).

Les grandes entreprises ne sont représentées par aucune structure « officielle ». Cependant il existe une organisation, Paris-Ile de France Capitale Economique, créée au milieu des années 1990 par la CCIP, qui 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.

## **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.**

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

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 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, politique 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. 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 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. D'un autre côté, il y a ceux pour lesquels globalisation rime avec inégalités sociales et disparités territoriales, 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. Ces deux visions apparaissent irréconciliables quant aux politiques à mener et aux priorités à établir.

### **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.

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, l'immigration étant considérée avant tout comme un problème en Ile-de-France alors qu'elle est d'abord vue comme une chance et une source de dynamisme et d'innovation ailleurs.

En conclusion de ce point, 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 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 politiques..

## **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. 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.

Dans un premier temps, l'Etat adéfend une conception de la place d'une Ile de France qui reste insérée dans le paradigme « Paris et le désert français ». A la fin des années 1990, une évolution semble se dessiner. 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. 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. Lorsque les questions sociales et les disparités territoriales franciliennes apparaissent sur l'agenda politique de l'Etat, la région devient alors un nécessaire partenaire, tout comme les autres collectivités locales. 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.

Le « retour de l'Etat » ouvre une ère conflictuelle avec les collectivités territoriales. Ce « retour » de l'Etat se manifeste par au moins 4 interventions dans les politiques publiques qui vont donner lieu à des conflits avec les collectivités locales : i) La relance des Opérations d'Intérêt National (OIN), ii) l'extension de l'opération de La Défense, iii) la révision du SDRIF et iv) la question du « Grand Paris ».

Même si en règle générale, les collectivités locales ont salué le « retour de l'Etat » car ce dernier était légitime à s'occuper de la région-capitale, elles ont dans l'ensemble souligné qu'une des conditions premières était que l'Etat respecte les collectivités locales dans le cadre des lois de décentralisation. 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, il n'est pas surprenant que les possibilités de conflits se soient multipliées. Prenons quelques exemples :

- 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 élaborés lors de la procédure de révision du SDRIF. 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.

- 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. Ce bras de fer n'est pas terminé et l'affaire est remontée jusqu'aux plus hauts sommets de l'Etat.

D'autres points de conflit se sont développés notamment sur la question des transports avec le projet de Charles De Gaulle Express et celui d'Arc Express.

## **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.

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. 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. L'intercommunalité francilienne est accusée de contribuer à la fragmentation de l'Ile de France, d'associer les riches entre eux et pour certains EPCI de faire cavalier seul.

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 toute 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, que ces dernières dépendent directement des collectivités territoriales ou que ces mêmes collectivités n'en soient que des membres parmi d'autres (dans les EPA par exemple où le plus souvent elles siègent aux conseils d'administration au côté des représentants de

l'Etat et des EPCI). La prolifération de ces structures 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.

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 conflit sont apparus au cours des dernières années. A titre d'exemples nous pouvons citer : la création de l'Agence Régionale de Développement (ARD) en 2001 qui ne s'est pas faite sans problèmes avec les réticences de certains départements pour y entrer. 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. Cette défiance 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 démontrent bien que certaines collectivités territoriales – et pas des moindres – ne sont pas d'accord pour que la région Ile-de-France joue un rôle fort sur des questions considérées comme stratégiques.

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.

Enfin mention spéciale doit être faite des relations entre la ville de Paris et les autres collectivités franciliennes. Même si, depuis 2001 et la création d'un maire-adjoint à la coopération avec les collectivités locales, les choses se sont améliorées, 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 ».

En 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.

### **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. 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 ? Qui est légitime pour la représenter ?

Prenons le cas de la ville de Paris. Si l'on excepte quelques tentatives de mobilisation des acteurs franciliens par certaines collectivités publiques comme la région à la fin des années 1990, la seule initiative d'envergure métropolitaine revient à la mairie de Paris avec le lancement de la Conférence métropolitaine en 2006.

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. Au départ une grande partie des élus de droite boycotte la conférence mais progressivement de plus en plus de collectivités territoriales y participent. Après pas moins de 7 réunions, en juin 2008 sont convoquées des assises de l'agglomération. Ces assises sont un véritable succès pour le maire de Paris car la participation des élus de toutes tendances et représentant tous les niveaux institutionnels montre que cette instance de dialogue est désormais considérée comme un lieu légitime d'échanges. 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.

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. 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 un P. Devedjian. 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 traîné les pieds et considéré cette initiative comme pouvant remettre en cause son pouvoir. En tous cas elle n'est pas motrice.

Du côté de l'Etat qu'en est-il ? Peut-il opérer une reprise en main de la région-capitale ? A-t-il les moyens cognitifs, politiques et financiers pour y parvenir si telle est son intention ? 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. 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. Au plan financier, il ne semble pas disposer non plus des ressources adéquates notamment concernant les investissements qu'il juge nécessaires.

Quant à la région, elle semble 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 et d'une partie des milieux économiques comme le Medef. 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 alors que l'Etat restait prisonnier du paradigme « Paris et le désert

français ». 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.

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. 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.

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

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.

Ces conflits portent principalement sur le monopole de la représentation des milieux économiques accordée aux chambres de commerce. 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 spécifique 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 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. Pour les CCI de « périphérie », le statut et l'organisation propres de la CCIP sont considérés comme la marque de sa domination 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.

En Ile-de-France, rappelons-le, il existe une chambre régionale mais elle est sans ressources et sans pouvoirs. Si une certaine régionalisation des CCI semble acquise au niveau national, 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.

En conclusion, 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.

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.

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. Prenons là encore quelques exemples. La constitution des nombreuses agences de développement par les collectivités locales est mal vécue par les milieux économiques. Très concrètement, ils voient dans les structures mises en place par les collectivités locales pour s'occuper du développement des concurrentes inutiles. 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.

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.

En 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 point renvoie à l'incapacité ou à l'extrême difficulté pour les 3 prétendants au leadership francilien de constituer des coalitions autour d'eux. Le conseil régional, alors même qu'il peut défendre une légitimité à jouer un rôle de fédérateur ou de mobilisateur au niveau métropolitain, 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. Ainsi, Les milieux économiques 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. D'une part il a en face de lui, processus de décentralisation oblige, des collectivités locales qui ont peur de son retour et qui disposent plus qu'avant de moyens et de ressources pour s'y opposer. En second lieu, 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. Enfin, 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 », 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 vellétés 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 point concerne le rôle des acteurs économiques. 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 ».

#### **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.

L'étude effectuée sur les métropoles de Londres et New York 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. L'étude réalisée sur l'Ile de France a laissé de côté la deuxième modalité car si ce type de relations se retrouve de nombreuses fois en Ile-de-France, il apparaît délicat de pouvoir les identifier et 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.**

Sous réserve d'inventaire, il n'existe pas en Ile de France de structures et de lieux formalisés de dialogue et de régulation. Certes, on trouve 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). 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. 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 ».

Quoiqu'il en soit, 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.

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 ».

Pour conclure sur ce point, 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.

### **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.

##### **1.1. Une forte conflictualité.**

Les sources de conflit sont nombreuses et concernent tous les acteurs. Sans revenir sur l'ensemble des antagonismes, 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. En second lieu, les conflits apparaissent sur le rôle de l'Etat et son « retour ». 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 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.

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.

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.

Quant aux acteurs économiques, dans l'état actuel des choses, ils se caractérisent par leur inaction car ils 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.

## **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.**

La simplification du système politico-institutionnel francilien est un objectif de très nombreux acteurs. Et ces derniers citent abondamment les exemples étrangers en la matière. 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, le système new-yorkais est probablement tout aussi complexe mais aussi 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 car sa complexité est le résultat partiel du monde réel. 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.**

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.

La première remarque concerne la pertinence de la réforme institutionnelle. 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 ?

Il faut croire que beaucoup de ceux qui s'expriment dans ce sens sont amnésiques car ils oublient les très nombreux échecs des réformes institutionnelles qui ont souvent été soit non appliquées, soit vidées de leur sens par les acteurs locaux. Et il est légitime de se demander si un énième projet de réforme institutionnelle sur l'Ile de France aurait quelque chance d'être mis en pratique. 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 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.

La seconde 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.

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 de moyen terme 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. L'Ile-de-France, nous l'avons vu, ne suit pas cette voie. Si les acteurs économiques ne sont pas complètement absents des réflexions en cours, 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 « désapprivoisé »**

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 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 regarde les autres Etats unitaires (qui se comparent le mieux avec la France) qui nous entourent, ils se comportent de manière plus respectueuse avec les collectivités territoriales des métropoles.

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. Il faut poursuivre ce processus en évitant deux écueils : celui d'une institutionnalisation trop forte qui risquerait de fossiliser le processus en l'inscrivant d'ores 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.

### **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. 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 pas aujourd'hui.

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 peut jouer 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 qui puisse jouer un rôle de médiation entre les organisations représentatives des milieux économiques. Mais les pouvoirs publics, Etat comme collectivités locales, pourraient demander, comme une fois encore à Londres, 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.

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.

### **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 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.