



Grand Paris : la gouvernance métropolitaine... pour quoi faire ?

Daniel Béhar

Mots-clefs : Grand Paris, gouvernance locale, finances locales

Il n'y aura pas de grand projet du Grand Paris – pas de grand soir institutionnel – affirme Daniel Béhar. Dans le fil d'une discussion ouverte sur Métropolitiques (voir les articles de [Mansat](#), [Braouzec](#) et [Barraud-Serfaty et Halbert](#)), il identifie quatre pôles autour desquels une gouvernance métropolitaine est en train d'émerger et pose la question des outils à mobiliser. L'enjeu serait de passer d'une lecture mécanique de la solidarité à une organisation fonctionnelle de la métropole.

Pour le Grand Paris, la séquence ouverte par le Président de la République s'achève. Il avait successivement manifesté l'intention d'une réforme institutionnelle, en évoquant l'hypothèse d'une communauté urbaine, puis conditionné cette réforme à l'élaboration d'un projet. Sur ces deux points, la donne a changé.

Quatre pôles de gouvernance

On peut aujourd'hui prendre acte du fait qu'il n'y aura pas un projet du Grand Paris formalisé, comme l'a été le plan Delouvrier¹. Pour autant, après la consultation internationale et le débat relatif aux infrastructures de transports entre l'État et la Région, les termes en sont posés. En premier lieu, on a assisté à l'inscription à l'agenda politique d'une question inédite : le fait métropolitain. Cette nouveauté renvoie à une reconnaissance de la banlieue pour elle-même et pas seulement comme réceptacle d'un Paris agrandi. C'est d'ailleurs assez paradoxal alors que le débat s'est organisé selon une apparente permanence historique autour du terme « Grand Paris ». Le compromis autour du réseau de transports en porte la trace : c'est bien parce qu'on se situe dans un système métropolitain complexe que l'on ne peut simplement privilégier la desserte des pôles ou à l'inverse le maillage des territoires. La mise en révision permanente du SDRIF (Schéma Directeur pour la Région Île-de-France) inaugurée par l'avis négatif du Conseil d'État est sur ce point significative. Elle donnera lieu à des formalisations à géométrie variable, notamment à l'échelle de grands territoires, ici le « Grand Roissy », là le « Cône sud de l'innovation »...

La situation est similaire sur le plan de l'architecture institutionnelle : si rien n'est encore stabilisé, une perspective se dessine. Elle ne correspond guère à l'hypothèse initiale d'un gouvernement unifié et s'organise davantage autour de quatre pôles.

- Le premier pôle consiste en la structuration du « local métropolitain » autour du « scénario de la marguerite ». Un nouveau maillage intercommunal en pétales autour de Paris s'esquisse en première couronne, selon une trame de l'ordre de 400 000 à 500 000 habitants, même s'il n'y pas d'obligation légale de couverture intégrale du territoire par des

¹ Grand schéma d'ensemble pour structurer l'aménagement de la région parisienne au cours des années 1960, sous l'égide de Paul Delouvrier (ndlr).

intercommunalités à fiscalité propre. Ce pavage intercommunal constitue d'une certaine façon le socle de la maîtrise d'ouvrage urbaine. L'extension rapide de ce scénario à la grande couronne est probable, sous la pression du calendrier d'application de la loi relative à la réforme territoriale.

- Le binôme Région/Départements, anticipation *de facto* de la réforme territoriale prévue en 2014, constitue le second pôle de cette gouvernance métropolitaine. On l'a vu à l'œuvre, par exemple, lors de la formalisation du projet de SDRIF ou dans les débats relatifs aux infrastructures de transports. C'est à ce niveau que se font les grands arbitrages territoriaux. Et c'est au travers de leurs dispositifs contractuels – dont la cohérence reste à établir – que se joue la territorialisation des politiques publiques.
- Paris Métropole est le navire amiral du troisième pôle, celui des « machins » ou conférences territoriales d'échelles, de statuts et de fonctions des plus variés. Il s'agit là de la dynamique récente la plus novatrice, emblématique de la complexité métropolitaine. Mais la fonction de Paris Métropole est à termes des plus incertaines.
- Enfin, après la parenthèse de la tentation impériale néo-haussmannienne, l'État local apparaît comme le dernier élément de cette gouvernance plurielle. Il polarise les autres acteurs en légitimant leur action conjointe avec les instruments dont il dispose : Établissements publics d'aménagement (EPA), Opérations d'intérêt national (OIN), Contrats de développement territorial (CDT), etc.

On peut donc estimer qu'on dispose aujourd'hui, si ce n'est d'un projet, d'une perspective stratégique autour de la question métropolitaine. Faute d'un gouvernement métropolitain, s'esquisse au moins un cadre institutionnel pour une gouvernance multipolaire. La réflexion et le débat devraient maintenant porter sur ses modalités de fonctionnement : rôles de chacun, instruments collectifs...

Des fonctions et des instruments à réinventer

Les fonctions que pourront occuper à terme les multiples instances de régulation plus ou moins informelles qui se sont multipliées dans la période récente constituent un aspect déterminant de la question². Qu'il s'agisse de Paris Métropole ou de ses diverses déclinaisons territoriales (Conférence territoriale du Cône Sud, « Communauté aéroportuaire » du Grand Roissy...), on pourrait imaginer qu'elles se donnent deux types de fonctions.

D'une part, il s'agirait de mettre en place l'organisation à géométrie variable de l'intergouvernementalité à même de produire les arbitrages nécessaires à la décision publique. Cela soulève toutefois une série d'interrogations. Au niveau global, le syndicat mixte Paris Métropole est-il en situation de faire émerger en son sein, sous forme d'un « G20 métropolitain », l'équivalent des Conférences des exécutifs que l'on trouve maintenant dans d'autres régions ou du « G4 » lyonnais (Grand Lyon, Saint-Étienne, Vienne et Porte de l'Isère) ? Aux échelles intermédiaires, les conférences territoriales pourront-elles susciter les convergences entre intercommunalités et plus largement entre acteurs locaux, à l'exemple du choix établi collectivement au sein de la conférence du pôle d'Orly en faveur d'une localisation de la future gare TGV ?

D'autre part, sur la base des représentations géopolitiques qui les sous-tendent, ces instances pourraient peut-être simultanément constituer les scènes de débat public, les cadres pour une mobilisation de la société civile et pour la constitution d'un imaginaire collectif métropolitain. Il faudrait alors sans doute qu'elles s'appuient sur l'Atelier international du Grand Paris (AIGP) afin de constituer l'espace d'expertise et d'innovation à même de nourrir en continu cet imaginaire métropolitain.

2 Ndlr : voir les articles de [Pierre Mansat](#) et [Patrick Braouzec](#).

Sur le plan des instruments nécessaires pour concrétiser cette gouvernance métropolitaine, la question des dispositifs de péréquation ou de solidarité financière entre les territoires apparaît centrale au regard des inégalités socio-territoriales. Pourtant, ce registre d'intervention pose autant de questions qu'il n'en résout. La perspective de création d'un fonds d'investissement mobilisant la richesse de Neuilly pour intervenir à Montfermeil est séduisante³. Mais, au-delà de ce cas extrême, la complexité constitutive du fait métropolitain rend l'usage de la péréquation entre territoires à la fois délicat sur le plan politique et hasardeux du point de vue de son efficacité à terme. Entre autres objections, on peut évoquer le risque qu'il y aurait à assimiler richesse et/ou pauvreté d'un territoire et de ses habitants à celles de l'institution qui les gère. Par ailleurs, d'éventuels mécanismes de péréquation à l'échelle régionale entre communes devront intégrer les distorsions induites par la montée en puissance des intercommunalités.

Au-delà d'un fonds d'investissement : institutionnaliser les interdépendances entre territoires

Ne faut-il pas envisager d'autres mécanismes pour solidariser les territoires ? Deux modes d'intervention sont possibles.

Le premier est le moins difficile à imaginer d'un point de vue politique. Il consiste à mutualiser les efforts et les moyens autour d'enjeux qui fédèrent l'ensemble des intérêts locaux. On pense notamment à la question du logement, au cœur des difficultés métropolitaines. Pour éviter l'enlisement autour de la question de la répartition territoriale du logement social, on pourrait se centrer sur l'enjeu, davantage consensuel, de la production locative, en déshérence depuis le retrait des investisseurs institutionnels. Ce segment du marché est essentiel pour la dynamique métropolitaine en raison de sa capacité à accompagner les mobilités professionnelles. Le cas du logement illustre deux questions pour la gouvernance métropolitaine : celle de sa capacité à fabriquer des instruments opérationnels, de type Agences métropolitaines, et celle de son ouverture aux acteurs privés.

La seconde perspective porte sur le cœur du fonctionnement métropolitain : comment « faire métropole » en passant d'interdépendances subies entre les territoires à des interdépendances choisies et négociées ? Le récent accord passé entre la Ville de Paris et le Conseil général de Seine-et-Marne montre la voie en posant la question de l'investissement parisien pour l'amélioration de la qualité de l'eau en Seine-et-Marne, ressource dont Paris est la principale consommatrice. Une telle approche pourrait être étendue à la gestion de l'ensemble des ressources rares pour la métropole, à la question de la sécurité alimentaire et à bien d'autres enjeux. Ainsi, la question de l'accueil des personnes âgées dépendantes – problème pour Paris et ressource potentielle pour la Seine-et-Marne – est d'ores et déjà discutée. Avec ces premières tentatives émerge une perspective radicalement nouvelle pour la gouvernance métropolitaine : passer d'une acception mécanique et strictement financière, « pseudo fiscale », de la solidarité métropolitaine à une solidarité fonctionnelle et substantielle. S'agit-il d'adapter des mécanismes connus de l'action publique étatique aux spécificités métropolitaines ou faut-il inventer les dispositifs de gouvernance propres au caractère inédit du fait métropolitain ?

Daniel Béhar est consultant à la coopérative Acadie et professeur associé à l'Institut d'Urbanisme de Paris (Université Paris Est).

Pour citer cet article :

Daniel Béhar, « Grand Paris : la gouvernance métropolitaine... pour quoi faire ? », *Métropolitiques*, 6 avril 2011. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Grand-Paris-la-gouvernance.html>

³ Ndlr : voir l'article d'[Isabelle Barraud-Serfaty et Ludovic Halbert](#).