



les  
**Cahiers**

# Gouvernance(s) et ingénieries métropolitaines

**Martin Vanier**  
Université de Grenoble  
**Vincent Fouchier**<sup>(1)</sup>  
IAU île-de-France

## S'adapter ou s'attaquer à la complexité ?



La gouvernance francilienne est peut-être, plus que dans d'autres métropoles, touchée par l'enchevêtrement des lieux et des processus décisionnels. Quelle est l'origine de cette complexité ? Et surtout, comment la dépasser ? En s'y adaptant ou en tentant d'y remédier à la racine ?

Cet article fait l'objet d'un dialogue sur la gouvernance francilienne entre deux points de vue, éclairés par des expériences singulières : celle de Martin Vanier, professeur à l'université de Grenoble (père de la notion d'interterritorialité) et celle de Vincent Fouchier, directeur général adjoint de l'IAU îdF.

**Vous avez, l'un et l'autre, une expérience spécifique sur la gouvernance. Quelles leçons tirez-vous des cas pratiques que vous pouvez connaître en France ?**

**Martin Vanier** – On n'est qu'au début d'une nouvelle ère institutionnelle qui voit les diverses formes de gouvernements locaux s'adapter progressivement à un monde d'acteurs multiples et sortir de la culture de la toute-puissance de chacun. Mais cela s'avère lent parce qu'avec la décentralisation, qui a eu lieu dans toute l'Europe, ces pouvoirs locaux se sont d'abord construits par mimétisme avec le pouvoir central qui leur transférait leurs compétences. Il y a eu une sorte d'adoption à toutes les échelles du principe de pseudo-souveraineté pour se construire politiquement, et ce, au moment où il aurait fallu, au contraire, organiser son dépassement car la décentralisation implique cette coordination des échelles de pouvoir. En France, cette « présidentialisation du local », et ces injonctions contradictoires (« prenez le pouvoir local », « partagez le pouvoir local ») sont sans doute plus difficiles à vivre que dans des pays à tradition fédérale. À cela s'ajoutent le citoyen-habitant-usager

qui ne veut plus être un « administré », et un nouveau capitalisme urbain qui offre ses produits et ses compétences dans le champ des services collectifs urbains. Alors oui, on est face à la complexité de la gouvernance, parce qu'il s'agit de gouverner la complexité ! Et je ne vois pas de modèles qui émergent, seulement des chemins historiques, propres à chaque contexte.

**Vincent Fouchier** – Une autre hypothèse serait de s'attaquer à la complexité pour la résoudre en partie. À force de vouloir s'y adapter, on ne fait qu'ajouter à la complexité. On pourrait souhaiter que nos métropoles bénéficient d'un cadre institutionnel plus clair et mieux affirmé : j'exprime maintenant cette conviction, forgée progressivement, après avoir longtemps plaidé pour des scénarios plus « informels ». On ne peut pas en effet se réjouir de la « complexitude » de la gouvernance et l'ériger en modèle d'avenir. Elle conduit à rendre le processus décisionnel confus, oblige à retenir le plus petit dénominateur commun et donc, ne permet pas un projet métropolitain ambitieux et lisible pour le citoyen. Dans le cas francilien, le débat autour du schéma directeur (Sdrif) et du Grand Paris montre que plusieurs acteurs sont légitimes à revendiquer l'intérêt général et à porter un projet pour la métropole, chacun pouvant bloquer ou freiner l'autre.

(1) Martin Vanier est professeur en géographie et aménagement à l'université de Grenoble et Vincent Fouchier est directeur du département planification et aménagement durables de l'IAU îdF.

Dans le cas des métropoles en province, la coopération souple, incitée par l'appel à coopération lancé par la Datar<sup>(2)</sup>, a parfaitement joué son rôle de stimulation de la prise de conscience des enjeux à échelle large, dépassant de beaucoup les périmètres des communautés d'agglomération ou communautés urbaines. Mais dès lors qu'il s'agit de choisir entre diverses options stratégiques, de prioriser ou de financer, ces coopérations peu institutionnelles montrent leur limite.

### **Quelles sont les singularités de la métropole francilienne dans ce contexte ?**

**Martin Vanier** – Au regard d'autres territoires en France, il est clair qu'on est dans une situation unique, dont chacun mesure bien les spécificités. En comparant avec d'autres grandes régions urbaines, on se rassure. Mais la métropole francilienne c'est la complexité classique d'une grande région urbaine, plus la présence et le poids écrasant d'un État central qui existe physiquement et socialement par sa capitale. Certes, il y a d'autres situations comparables dans le monde, dont la plus proche est Londres, mais guère avec une telle intensité de rivalité au sein de la capitale entre le central et le territorial, et avec un tel écart de situation avec le reste du pays.

**Vincent Fouchier** – C'est vrai, la place de l'État dans l'aménagement régional est ce qui distingue le plus l'Île-de-France des autres régions françaises. Le millefeuille institutionnel n'est quant à lui pas spécifique à l'Île-de-France. Mais avoir 1281 maires et 8 départements dans la région capitale n'aide pas à faciliter la cohérence de l'ensemble des décisions ; la métropole risque de se construire par l'addition non régulée de projets parfois contradictoires. La décentralisation n'a pas conféré au conseil régional un rôle suffisamment fort et transversal pour répondre à cet enjeu. La présence d'élus franciliens de « dimension nationale » (par exemple, trois ministres également conseillers régionaux étaient présents dans l'hémicycle le jour de l'adoption du projet de Sdrif) est vraisemblablement une autre singularité à relever. . .

Il y a peu d'exemples à l'étranger dont on pourrait directement s'inspirer. Même le Grand Londres a des limites qu'il ne faut pas mésestimer : son périmètre est relativement modeste. Le pouvoir du maire du Grand Londres ne couvre pas tous les enjeux métropolitains, le recours à la sphère privée (partenariats public-privé) pose de sérieuses difficultés pour le logement et pour les transports notamment, l'ingénierie métropolitaine étant fragmentée entre plusieurs agences « thématiques » . . .

(2) Délégation interministérielle à l'aménagement et à l'attractivité régionale.

### **Y a-t-il une bonne échelle de la gouvernance francilienne et comment percevez-vous le débat entre ceux qui prônent l'échelle de la région (voire plus grande) et ceux qui prônent une échelle plus concentrée sur le cœur d'agglomération ?**

**Martin Vanier** – S'il y avait une « bonne échelle », on n'aurait pas besoin de parler de gouvernance. Il s'agirait d'investir cette « bonne échelle » d'une capacité d'action proprement gouvernementale, un vrai gouvernement territorial fort et unique. Au passage, si cela était possible en Île-de-France, alors ce le serait davantage encore dans tout le reste du pays. Quel monde merveilleux que celui où la complexité deviendrait simple ! La plupart des observateurs ne cessent de le répéter depuis plus de vingt ans : il n'y a pas de bonne échelle, en tout cas pas indépendamment du problème concret qui est posé, et du système d'acteurs multiples qu'il désigne. Et dans une grande région urbaine comme la région parisienne il y a beaucoup de problèmes concrets, donc beaucoup de systèmes d'acteurs. La Région a sa pertinence pour en mobiliser certains. Au nom de la « zone dense », on peut et doit en saisir d'autres. Et le débat ne se résume pas et de loin à ces deux « enveloppes ». Mais tant qu'on voudra à tout prix éliminer la réalité multiscalaire, on sera en échec pour organiser une gouvernance de la complexité.

**Vincent Fouchier** – Je ne partage pas ce point de vue. L'échelle administrative de la région, à quelques détails près, couvre bien la plupart des grands enjeux fonctionnels de la métropole francilienne ; c'est une chance que d'autres métropoles n'ont pas. Il manque en revanche trois choses : un lien plus organique entre le régional et le local (qu'il faut lui-même reconfigurer par exemple avec des intercommunalités plus larges et intégrées), un renforcement de l'échelon régional, et une organisa-

**La gouvernance s'inscrit dans les stratégies de développement et implique la coopération de multiples systèmes d'acteurs.**



tion plus systémique de l'interrégional (mais qui ne nécessite pas une institutionnalisation). En matière d'ingénierie, on peut s'affranchir partiellement des limites administratives, comme le montrent régulièrement les agences d'urbanisme (encore faut-il trouver les financeurs pour ces missions) ; mais les ingénieries butent ensuite sur la prise de décision.

#### **Pour vous, l'État doit-il avoir un rôle spécifique en Île-de-France ?**

**Martin Vanier** – Personne ne peut intelligemment le contester : mais quel rôle ? En Île-de-France plus que nulle part ailleurs, l'État est dans une formidable ambiguïté. Il joue ses stratégies et intérêts propres, par exemple en tant que propriétaire immobilier et foncier, et ce à travers tous ses ministères, administrations centrales, etc. Par ailleurs il prétend se situer au-dessus de la mêlée des collectivités locales et imposer encore de grands gestes organisateurs. Alors ? Partenaire ou arbitre ? Il y a de nombreux « États » dans ce qu'on appelle par convenance l'État, et il serait en effet bien nécessaire de préciser les spécificités des différents acteurs qui constituent cette strate. Ce qui arrive à l'État, en Île-de-France et ailleurs, c'est que la décentralisation le met en situation d'être un acteur territorial parmi d'autres, avec ses compétences imbriquées dans celles des autres, ses financements croisés, ses maîtrises d'ouvrage combinées, etc. Et comme par ailleurs il doit pouvoir affirmer une autorité d'intérêt national, le jeu devient gênant avec les collectivités. La décentralisation n'a pas fini de réinterroger les fonctions concrètes de l'État.

**Vincent Fouchier** – Peu de temps après avoir modifié la Constitution, dans son article premier, pour mieux affirmer l'organisation décentralisée de la République (2008), la loi Grand Paris (2010) donnait à nouveau le pouvoir à l'État pour certaines prérogatives importantes pour l'aménagement du territoire francilien. Cette recentralisation a pu faire dire à certains chercheurs, comme Christian Lefèvre, que l'Île-de-France connaissait une période « postcoloniale ». Ce retour de l'État relève sans doute d'un double mouvement : politique (lutte pour la conquête de l'assemblée régionale) et technique (d'une élite de la haute fonction publique d'État qui n'a pas réellement accepté le fait de céder le pouvoir sur les grands choix stratégiques du développement francilien).

Que l'action de l'État soit légitimée parce que l'Île-de-France est la région capitale et que certains enjeux sont nationaux, ce n'est pas contestable. Mais faut-il pour autant que l'État reprenne la main sur les principaux domaines liés à l'aménagement du territoire régional et intervienne finement dans les projets locaux ?

#### **Comment garantir une certaine forme de cohérence dans le développement métropolitain francilien, lorsque plusieurs grands acteurs revendiquent la responsabilité des grands choix ?**

**Martin Vanier** – Cette question contient l'im-passe dans son intitulé dès lors que des acteurs se considèrent « grands » (et cela vient très vite !) et revendiquent la responsabilité de leurs « grands » choix. Cela signifie qu'ils ne sont pas décidés à les négocier avec d'autres, mais pensent devoir les imposer à tous, au nom de la cohérence bien-sûr. Ainsi, tous ceux qui travaillent en collectivités territoriales (y compris l'État), ou qui contribuent de l'extérieur à ce travail, peuvent témoigner de cette « démocratie technique du grand choix », que chaque collectivité est persuadée d'avoir forgé dans l'intérêt du bien public. Le bien public : quelle adresse ? En France, on reste dans le mythe du décret de cohérence, il y a même un document cadre pour cela. Mais dans un monde décentralisé, il n'y a plus une cohérence de tutelle, il y a autant de cohérences que d'acteurs collectifs organisés. Ce qui ne signifie pas qu'il faille renoncer à la cohérence, mais la travailler dans la négociation de tous les actes producteurs de territoires et de services les faisant vivre. Et nous revenons au point de départ : le partage de la décision et la coproduction des actes. Un document cadre est forcément nécessaire pour établir une référence commune. Mais tout commence après lui, dans la chaîne concrète entre acteurs, grands et petits. J'enfonce une porte ouverte avec cet éloge de la coopération, mais en même temps il faut reconnaître que la décentralisation n'a encore proposé que très peu de cadres crédibles pour « partager la responsabilité des grands choix ». Pour l'instant, chacun est encore très soucieux de revendiquer les siens. Il faudra bien en venir un jour à tout ce qui organise le fonctionnement du système interterritorial, et non pas uniquement renforcer, réforme après réforme, telle ou telle composante du système qui, quelle que soit sa puissance, ne peut plus grand chose seule, surtout pour la cohérence de l'ensemble.

**Vincent Fouchier** – De nombreux outils ou des manières de contourner la complexité de la gouvernance ont été inventés et, c'est vrai, on pourrait s'en accommoder. Je pense par exemple à la contractualisation, au conventionnement, aux plateformes partenariales, aux appels à projets ou à initiatives, aux financements croisés, aux « inter-Scot », etc. Ces outils ont une certaine efficacité mais ils ont aussi des limites fondamentales : la recherche d'un compromis permanent pour éviter qu'un des acteurs ne bloque les autres, la durée de la négociation entre les parties prenantes, la dilution de la responsabilité, la



## Une gouvernance multinationale à réguler ?

multiplication de relations bilatérales entre strates, rendant peu évident le respect d'une ligne de conduite collective et le manque de lisibilité de la prise de décision pour le citoyen-électeur-contribuable.

### Pensez-vous qu'une réforme de la gouvernance francilienne soit nécessaire ?

Vincent Fouchier – À l'évidence, le statu quo d'une part et l'auto-organisation d'autre part ne suffisent pas à faire évoluer le système. Le droit français n'aime pas la notion de tutelle d'une collectivité sur une autre. C'est peut-être un verrou que l'on gagnerait à lever pour l'Île-de-France, en confiant à la Région une capacité réelle à faire respecter les principaux choix d'avenir nécessitant une cohérence d'ensemble. Une « tutelle » de ce genre pourrait être encadrée, y compris d'ailleurs par l'État, avec la définition d'un intérêt métropolitain. Il a été possible de définir un intérêt communautaire dans les intercommunalités, pourquoi ne serait-il pas possible de le faire pour l'échelle métropolitaine ? La condition d'une « tutelle » de ce type pourrait reposer sur des modalités de concertation renouvelées.

L'objectif central d'une réforme devrait être guidé par la perspective du citoyen : comment peut-il s'y retrouver ? Fondamentalement, le citoyen vote et paie des impôts : le processus décisionnel francilien lui offre-t-il une réponse adéquate en termes d'efficacité et sait-il qui est responsable ? Et de quoi ? Les récents débats sur le réseau de transport du Grand Paris ont été, à ce titre, illustratifs de la multiplicité des lieux de légitimité métropolitaine (État, Région, Paris Métropole, Atelier international du Grand Paris, Société du Grand Paris, Syndicat des transports d'Île-de-France, etc., avec des représentations des uns et des autres, croisées entre ces différentes « institutions »)...

À terme, ne faut-il pas imaginer une gouvernance mixte : État-Région-représentation des collectivités infrarégionales ? La loi Paris-Lyon-Marseille (1982) gagnerait à être refondue pour répondre à l'évolution du contexte. Pour l'Île-de-France, cette loi n'avait géré que Paris intra-

muros (cf. maires d'arrondissements). Il est temps de changer d'échelle et, pourquoi pas, de couvrir la région d'arrondissements métropolitains (à l'échelle des intercommunalités étendues) et de conforter le conseil régional en lui donnant de réels pouvoirs décisionnels ? Il reste enfin à mieux borner l'intervention de l'État, en distinguant ce qui relève de l'intérêt national et de l'intérêt métropolitain.

Martin Vanier – Oui, une réforme est inévitable, et cela vaut aussi pour le reste du pays. Seulement si l'on en attend par là une énième proposition de modification de l'architecture territoriale, fusionnant par-ci, englobant par-là, comme s'il ne s'agissait que de recoller des morceaux et de « monter en échelle », alors on n'avancera guère. Ce qui manque dans le système interterritorial, ce ne sont pas des pièces dans le Meccano, ce sont des règles, des normes, je dirais même des routines, pour le faire fonctionner. Tout ce qui prétend s'exercer au nom de la puissance autonome d'une des composantes du système le bloque imparablement. Par exemple, la toute-puissance des communes sur leur document d'urbanisme est un non-sens pour l'urbanisme et l'aménagement des territoires. D'autant plus qu'à Marne-la-Coquette (Hauts-de-Seine, 170 habitants), à Gambaiseuil (Yvelines, 63 habitants) ou à Charmont (Val-d'Oise, 30 habitants), la dite toute-puissance n'est pas tout à fait la même qu'à Boulogne, Versailles ou Argenteuil. Il ne s'agit pas pour autant de supprimer les communes, ou de les dessaisir de cette compétence pour la transférer à un niveau qui l'accaparerait à son tour. Il s'agit d'organiser un partage de compétences, des règles de négociation, et des procédures d'arbitrage en cas de blocage, pour un champ d'action éminemment multinationale. Et là, oui, nous avons besoin d'une réforme de la gouvernance pour en finir avec les comportements qui grippent, ou nient la réalité interterritoriale, une réforme qui doit valoir pour tous les niveaux appelés à agir en commun, y compris au niveau de l'État, qui serait par ailleurs en charge de faire respecter les nouvelles règles du « travailler ensemble ».

### Références bibliographiques

- FOUCHIER Vincent, « Le Sdrif, illustration d'une décentralisation inachevée ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 73, mai 2007, p.41-48.
- LEFÈVRE Christian, « Le système de gouvernance de l'Île-de-France : entre décentralisation et globalisation », Paris, rapport pour la Caisse des dépôts et consignations, 2009, 59 p.
- VANIER Martin, *Le pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica, 2010, 186 p.
- « Stratégies métropolitaines », *Les Cahiers de l'IAU idF*, n° 151, juin 2009, 88 p.
- OCDE, « Villes et compétitivité », Paris, OCDE, 2007, 144 p.