



Les paradoxes du rôle de l'État dans la gouvernance du Grand Paris

par Daniel Béhar, le 28/01/2013

Initié et porté par l'État, le Grand Paris a surtout contribué à cristalliser et dynamiser les acteurs locaux. Si l'efficacité opérationnelle de l'État n'est pas évidente, cette séquence montre sa fonction de catalyseur extérieur, au moment où l'on insiste surtout sur les coopérations horizontales entre territoires.

Le Grand Paris entre en 2013 dans une nouvelle phase [\[1\]](#) : celle de la réforme institutionnelle et de la mise en œuvre de son opération-phare, le métro automatique Grand Paris Express. Il est temps de porter un regard rétrospectif sur les enseignements de cette initiative majeure du quinquennat précédent quant au rôle de l'État dans la gouvernance métropolitaine.



La Défense (cc) Jean-Pierre Dalbéra

Cette initiative présente un double intérêt cognitif. Elle paraît à contretemps. La littérature sur la gouvernance métropolitaine s'intéresse plus à la compréhension des formes d'action collective, aux logiques de coopération entre les acteurs et décrit en creux un effacement de l'État face à la métropolisation, à la complexité des enjeux et à l'extrême pluralité des acteurs qu'elle mobilise. Par ailleurs, si les orientations mises en avant à travers le Grand Paris ont été abondamment discutées par les experts et les savants, la lecture critique du rôle et du mode d'action de l'État est restée, pour l'essentiel, le fait des élus locaux, développant la traditionnelle ambivalence entre la contestation d'un « retour autoritaire de l'État » et l'appel à davantage de moyens consacrés au Grand Paris.

On veut ici souligner le triple paradoxe qui structure cette intervention de l'État en situation métropolitaine.

Un objectif de réforme du gouvernement métropolitain qui produit de la gouvernabilité

Le premier de ces paradoxes a trait au décalage entre les intentions affichées et les résultats observables. Initialement, il s'agissait de mettre de l'ordre dans le gouvernement de la région capitale en replaçant son cadre institutionnel dans le droit commun des grandes villes françaises, au travers de la création d'une communauté urbaine du Grand Paris. Cette proposition a fait long feu, mais on peut considérer que l'initiative de l'État a suscité la « mise en ordre de bataille » des acteurs métropolitains et ainsi poser les conditions d'une gouvernabilité de la métropole.

Le résultat ne relève pas du registre institutionnel, il ne tient pas non plus directement au « Projet » qu'aurait initié l'État. Si l'on définit le projet comme la combinaison d'une intention, d'une stratégie, d'un programme et de dispositifs d'intervention, on peut alors considérer que le Grand Paris, tel qu'il a été initié par l'État est davantage – comme il a été, d'ailleurs, qualifié – un projet pour « le développement de la région capitale », c'est-à-dire un

projet pour la France, qu'un projet territorial et métropolitain. Sa finalité première est l'affirmation de la place de la France dans le monde. Et parce que le renforcement de celle-ci est déterminé par la performance de sa ville-monde, il s'agit d'y concentrer les excellences et les grands investissements publics, Saclay et les autres *clusters* notamment.

Le Grand Paris, en dépit de son intitulé, ne constitue donc pas vraiment un « Projet » pour la métropole. Est-il, pour autant, réductible à la livraison d'infrastructures lourdes de transports collectifs ? Le projet de métro automatique en constitue la dimension la plus saillante, celle dont l'ampleur et les incertitudes tant en termes de faisabilité que d'impacts font le plus débat. Mais du point de vue de la gouvernance métropolitaine, ce qui fait la force du Grand Paris, c'est qu'il fonde une nouvelle représentation collective de l'espace métropolitain, et qu'il induit la mise en place d'un nouveau cadre de travail collectif : le contrat de développement territorial (CDT). Ce sont ces deux registres d'intervention – la production d'une vision collective mobilisatrice et la création d'un instrument territorial de mise en œuvre – qui sont au cœur de la démarche de l'État pour le Grand Paris.

Avec le Grand Paris, l'État a produit une représentation géopolitique inédite

Depuis des décennies, évoquer le Grand Paris était un tabou pour les élus franciliens, tétanisés par le traumatisme séculaire de l'annexion des communes limitrophes à la fin du XIXe siècle et par un ressentiment provincial à l'égard de la capitale resté proverbial. En s'appuyant à la fois sur l'argument de la présence de la France au sein de la concurrence mondiale entre métropoles et sur la réalité des pratiques sociales des Franciliens, qui ont fait fi depuis longtemps des frontières administratives, le précédent gouvernement a installé le Grand Paris comme une évidence pour l'opinion publique. Il en a fait la base d'un nouveau consensus autour duquel il a pu décliner des représentations territoriales à même de fédérer les acteurs.

La première a pour objet la vallée de la Seine jusqu'au Havre et exprime l'intention d'ouverture du Grand Paris. Un Grand Paris ouvert sur le monde par le biais d'un débouché maritime national se positionne comme une alternative à la réalité actuelle : c'est la rangée nord-européenne qui constitue le port de Paris. Sur la base de cette représentation, l'État mobilise un ensemble d'acteurs, notamment les milieux économiques séduits par la logique « mondialisée » qui sous-tend cette représentation et un certain nombre d'intellectuels médiatiques qui voient dans ce geste le symbole d'une ambition nationale retrouvée.

À travers le projet de métro automatique en rocade, le Grand Paris suggère une autre représentation territoriale de la vie quotidienne dans une métropole du XXIe siècle : une ville dense, ramassée sur la petite couronne, fonctionnant sur le mode du « tout transports collectifs », la nécessaire construction de logements étant concentrée sur les nouveaux quartiers de gare à créer. La perspective ainsi tracée a aussi une fonction géopolitique. Elle est à même de rassembler les architectes convoqués pour la mettre en images et surtout les nouvelles élites économiques de la scène métropolitaine : les « classes créatives ».

Enfin, la dernière est décrite par la dizaine de *clusters*, moteurs d'excellence du Grand Paris, de Saclay à Roissy en passant par Le Bourget ou La Défense. L'État promeut une conception multipolaire du développement de la métropole, là où domine la réalité monocentrique de son fonctionnement. Ce message suscite l'adhésion des élus locaux à la recherche d'une alternative à l'hégémonie parisienne, mais aussi celle des grands opérateurs publics ou privés de l'aménagement et des services urbains, directement intéressés par les perspectives de développement de leurs activités.

Un consensus médiatique et une contractualisation hybride comme principaux débouchés

Ainsi structuré, le Grand Paris a suscité l'engouement médiatique, produit un quasi-consensus au sein de l'opinion publique et noué un ensemble d'alliances entre acteurs sociaux, économiques et politiques, au point d'imposer le ralliement aux quelques décideurs politiques, régionaux ou parisiens, réticents.

Dans la foulée, l'État, avec les contrats de développement territorial (CDT), installe les scènes où peuvent se formaliser ces convergences. Instrument *sui generis*, bricolé pour récupérer la plus-value foncière induite par les gares du métro, le CDT conserve son caractère hybride, entre règle et contrat. Elle change, pourtant, rapidement de fonction.

En couvrant largement la zone agglomérée du Grand Paris, la vingtaine de CDT engagés initie la mise en place d'accords programmatiques, entre communes et intercommunalités impliquées, en suscitant la convergence et la priorisation des projets urbains en portefeuille. Entre les collectivités locales et l'État, il ne s'agit plus comme dans les dispositifs contractuels antérieurs d'une négociation relative au subventionnement des projets, l'État ayant clairement énoncé d'emblée que le réseau de transports constituait sa mise de départ. La négociation porte, du point de vue de l'État, sur des engagements quantitatifs en matière de production de logements et, du point de vue des collectivités locales, sur la mobilisation des intérêts directs de l'État et en particulier le foncier qu'il détient. Enfin, la scène du CDT ouvre sur une troisième dimension, celle de la négociation avec les grands opérateurs publics : Agence régionale de santé (ARS) ou Aéroports de Paris (ADP), par exemple.

Avec le Grand Paris, l'État n'a pas proposé une solution pour la gouvernance métropolitaine, au sens des configurations institutionnelles, des outils et processus pour l'action collective. En revanche, en s'appuyant sur des représentations géopolitiques et sur l'instrument CDT, il a mis en place les conditions concrètes pour assurer la « gouvernabilité » de la métropole francilienne.

L'usage d'instruments classiques pour transformer une situation métropolitaine inédite

Ce faisant, face à une situation territoriale inédite – une métropole mondiale relevant d'une gouvernance décentralisée – l'État n'a pas véritablement innové ou produit de nouveaux modes d'action. On est frappé par la permanence des instruments mobilisés. La production d'une représentation territoriale suscitant la convergence d'acteurs apparaît en filiation directe avec la posture développée par l'État et Paul Delouvrier. C'est en développant deux représentations territoriales simples – les inégalités Paris/banlieue et le rééquilibrage est/ouest – que l'État a pu nouer une alliance stratégique avec les élus de la banlieue rouge et finalement garantir la mise en œuvre opérationnelle d'un projet à l'échelle de l'agglomération parisienne avec les villes nouvelles ou le RER. De même, l'ouverture de « forums territoriaux », sur le support de dispositifs contractuels ou de planification, constitue un mode éprouvé de contribution de l'État à la gouvernance territoriale (les directives territoriales d'aménagement ou DTA, par exemple).

Ces instruments éprouvés ne sont, d'ailleurs, pas l'exclusivité de l'État. La région Île-de-France a aussi tenté, à travers le schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF), d'énoncer une nouvelle représentation géopolitique productrice, en proposant le cadre des « faisceaux » cardinaux pour organiser l'action territoriale. Et elle dispose aussi d'un puissant outil de contractualisation, correctement doté en moyens financiers, à même d'organiser la coopération territoriale.

Dans un cas comme dans l'autre, les résultats ont été décevants, mais avec le même type d'outils la région n'a pas réussi à mobiliser aussi efficacement. Une posture et des instruments ne garantissent donc pas une capacité d'action effective. C'est bien la conjonction entre ces instruments et la légitimité de l'État qui est mobilisatrice. Une leçon s'impose : c'est la posture et l'identité de l'acteur qui les porte qui sont déterminantes.

Une capacité de mobilisation collective qui ne garantit pas mécaniquement l'action

La mise en récit du Grand Paris a suscité des convergences d'acteurs, sans que cela signifie adhésion collective à une stratégie. L'ouverture maritime passe-t-elle par Le Havre ou par l'intégration européenne ? L'arbitrage collectif ne va pas de soi. Au-delà des effets de marketing territorial, qui porte véritablement la logique de

spécialisation par filière des pôles économiques du Grand Paris ? Nul ne peut le dire. Et la production d'une ville des courtes distances le long du métro automatique est-elle une perspective réaliste et partagée par les habitants du Grand Paris ? Rien n'est moins sûr. Les CDT eux-mêmes reposent sur une forme de « pensée magique » : grâce au métro, la transformation urbaine du Grand Paris s'effectuerait partout en même temps et de façon quasi instantanée. Il manque une conception collective du processus et la maîtrise, dans le temps, de cette transformation urbaine et des interactions entre l'intervention publique et le marché.

À l'heure où un peu partout, en matière de gouvernance métropolitaine, l'hypothèse d'un gouvernement unifié à la bonne échelle semble perdre du terrain au profit de la recherche de modalités davantage pragmatiques, novatrices et singulières de régulation collective et de coopération interterritoriale, l'expérience du Grand Paris suggère une leçon essentielle. Cette perspective de montée en puissance « endogène » de formes coopératives de gouvernance métropolitaine n'a de crédibilité que si elle s'inscrit dans une dialectique avec des interventions extérieures au système d'acteurs métropolitain et avec l'État au premier chef. Ce sont les figures dans la durée de cette dialectique du dedans et du dehors qu'il va falloir maintenant inventer pour gouverner le Grand Paris.

Notes

[1] Cet article a fait l'objet d'une communication à la conférence internationale « Gouverner la métropole » à Paris le 29 novembre 2012 sous le titre « L'État et la gouvernabilité métropolitaine. Une apologie conceptuelle du Grand Paris ».