



Gouvernance du Grand Paris : l'enjeu démocratique

Fredéric Gilli

Objet de nombreux débats universitaires et politiques, la gouvernance métropolitaine est en chantier : la loi sur la réforme des collectivités territoriales va modifier les institutions franciliennes. Retour sur les attendus et les sous-entendus d'une évolution qui devra résoudre le principal problème de l'Île-de-France : la place de la démocratie dans une métropole mondiale.

À Pierrefitte-sur-Seine, en octobre dernier, une jeune femme participant aux rencontres organisées par Paris Métropole¹ interpellait les élus présents : « la question, ce n'est pas "le grand Paris, comment ?" mais "Le grand Paris, pour qui ?" ». Des milliers d'habitants de toute la région ont rappelé à cette occasion² que, pour eux, le grand Paris était une réalité depuis longtemps. Ils espèrent juste des décisions afin que les choses de la vie deviennent (enfin) normales : qu'il y ait tout ce qu'il faut pour vivre et habiter confortablement, qu'il soit facile de se déplacer pour le travail ou les loisirs, que l'accès à la formation ou à l'emploi soit plus égalitaire. Ils demandent en définitive que la métropole soit construite pour eux, qu'elle leur permettent d'avoir une meilleure maîtrise de leur avenir.

L'Île-de-France, ou : la démocratie sans les citoyens

Malgré une grande vitalité associative et des dizaines de milliers d'élus, la démocratie est en retard dans la région parisienne. Les acteurs locaux sont souvent sans véritable capacité d'agir, politiquement démunis face aux élus de territoires plus puissants. Ils sont limités par les contraintes financières et par des marchés immobiliers et fonciers d'envergure métropolitaine. Ils sont affaiblis face aux groupes qui disposent des ressources techniques et budgétaires considérables. Les maires défendent avec raison l'importance de la démocratie de terrain. Mais ils sont bien obligés de se rendre aux arguments de Bouygues, Vinci, Veolia ou la RATP quand il s'agit d'accueillir sur leurs communes des investissements importants.

Le sujet central est donc que la démocratie est bafouée : captée par les administrations, les grands groupes et quelques élus. L'enjeu du volet francilien de la loi sur la réforme territoriale débattue au parlement est de construire collectivement l'avenir de l'Île-de-France ; éviter que cette loi soit *in fine* écrite par des élus pour les élus. En creux, il pose la question de la confrontation des élites avec la population : les citoyens sont-ils des obstacles ou des alliés pour la transformation de la métropole ?

Réformer les institutions métropolitaines, c'est marcher sur un fil

Il faut en préalable avoir à l'esprit les limites qu'il y a à vouloir gouverner une métropole. Les institutions et les instruments dont disposent les collectivités locales ou l'État ne sont qu'une partie

¹ <http://blogs.mediapart.fr/blog/patrick-braouezec/080213/paris-la-metropole-et-ses-multiples-facettes>.

² http://www.dailymotion.com/video/xy781r_restitution-demain-quel-grand-paris-paris-metropole_news#.UZSzJct5OoU.

du puzzle. Les intérêts privés des grands opérateurs urbains (transport, logement, commerces...), les mobilisations associatives, les choix de vie des habitants construisent tout autant la métropole.

Il n'y a pas plus de « modèle de gouvernance » qui se déclinerait d'une métropole à l'autre. Là où elles furent tentées, les importations à marche forcée se sont soldées par des chaos difficiles à dépasser. Le caractère irréaliste d'un grand soir institutionnel appelle une approche pragmatique.

Pour la région parisienne, le projet de loi propose le renforcement des intercommunalités et la création d'une instance supra-communautaire, l'établissement public « Métropole de Paris ». Ni les communes ni les départements ne sont supprimés et la région est confirmée dans ses contours. En l'état, le texte est loin de proposer un système de gouvernance optimal, mais il en esquisse les traits et c'est une avancée notable. Reste à savoir s'il crée les conditions pour aller plus loin...

Ce projet de loi pose trois questions :

1. Faut-il des institutions ?
2. Faut-il miser sur les intercommunalités ?
3. Que penser de cette Métropole du grand Paris ?

Faut-il changer les institutions pour modifier la gouvernance francilienne ?

Pour certains, le débat et les projets actuels seraient la preuve que le système, si décrié soit-il, fonctionne malgré tout. Une évolution des institutions est cependant nécessaire pour trois raisons.

D'abord, il y a des réorganisations opérationnelles qui appellent des clarifications : la création de la Société du Grand Paris (SGP), la multiplication des établissements publics fonciers (EPF) ou l'émergence de grands acteurs privés intégrés ont complexifié le jeu d'acteurs francilien.

- Sur les transports, la loi renforce le syndicat des transport d'Île-de-France (STIF) au niveau métropolitain. Mais rien n'est dit de la création d'autorités organisatrices de proximité qui permettraient une plus grande maîtrise des élus locaux sur les transports dans leur territoire.
- Sur le logement, la création d'un EPF régional va dans le sens d'une meilleure péréquation opérationnelle entre les différents territoires franciliens. Reste à ce que les moyens financiers et opérationnels suivent.

Une loi pour institutionnaliser un processus ouvert

Ensuite, concernant la demande de plus d'égalité, les différences entre territoires sont, pour partie, le produit de politiques publiques organisées à des échelles inadaptées. Le fait que les départements conduisent les politiques sociales aboutit à des prestations très différentes selon que l'on est à Paris, dans les Hauts-de-Seine ou en Seine-Saint-Denis. Une mise en commun des compétences et des moyens à l'échelle de la métropole permettrait de mieux équilibrer les besoins et les dépenses. Or cela ne peut se faire qu'en redécoupant les départements, en les fusionnant ou en transférant leurs compétences. Il en est de même pour certains services communaux.

Enfin, depuis 2001, la démarche à l'œuvre dans la région parisienne s'appuie sur les mêmes élus. Ce sont eux qui portent l'esprit et la dynamique de la construction métropolitaine : ils peuvent logiquement éprouver fatigue et lassitude après tant d'efforts. Un cycle électoral s'amorce avec les élections municipales de 2014 et régionales de 2015 : il s'agira de ne pas perdre ce « patrimoine » en le transmettant à la nouvelle génération d'élus qui sortira des urnes. Les institutions permettent précisément d'objectiver la discussion et de l'élargir au-delà des seuls initiés qui en maîtrisent tous les ressorts. Elles rendent possible l'écriture d'un nouveau chapitre.

Pour toutes ces raisons techniques et politiques, il est utile de réformer l'organisation des collectivités locales franciliennes. Que penser, pour autant, de la priorité accordée aux intercommunalités et de la création de la Métropole de Paris ?

Faut-il renforcer les intercommunalités ?

Les communes sont les lieux de construction du cadre de vie quotidien. C'est l'institution qui est en charge de l'urbanisme, du logement, des espaces publics, mais aussi le lieu de la mise en œuvre locale des politiques sociales et de la construction de l'espace politique. Elles sont aujourd'hui le lieu de référence de la démocratie représentative et de la démocratie de proximité.

Pourtant, d'un point de vue opérationnel, l'échelle communale pose problème : elle est trop petite pour peser politiquement sur les enjeux franciliens. Sur l'aménagement urbain, les communes n'ont pas les services aptes à gérer des programmations complexes. C'est l'un des intérêts de renforcer les intercommunalités : des territoires plus importants permettent des services plus puissants et des interventions plus efficaces.

Poussée à son maximum, cette solution inviterait, selon certains, à créer directement une grande intercommunalité couvrant toute la zone dense. Mais une telle intégration serait délicate. À cette échelle, gérer de manière détaillée les opérations urbaines, les autorisations de logement, les modifications de voirie supposerait des services techniques pléthoriques. Il y a aujourd'hui plus de 50 000 employés pour la seule ville de Paris, dont plus de 15 000 agents de catégorie A et B : même en laissant les tâches d'entretien à la charge des communes, on imagine la taille et la puissance des services engendrés par une fusion à l'échelle des 6 à 8 millions d'habitants de l'agglomération. Au-delà des coûts d'organisation, le pouvoir technocratique d'une telle structure pourrait évincer les élus des principales décisions. Cela poserait un double problème technique et démocratique.

En 2010, la loi a institué des contrats de développement territorial (CDT). Leur nature a progressivement évolué et de grands territoires d'environ 300 000 habitants émergent. À cette échelle, il est possible de traiter des enjeux locaux en les saisissant, y compris dans leur dimension métropolitaine. Pourtant, le processus d'intégration intercommunale est resté en panne en Île-de-France³. La loi peut être un moyen efficace de concrétiser cette évolution.

Un déficit démocratique dans les communes elles-mêmes

Les intercommunalités posent toutefois un problème de démocratie. Dans les rencontres de Paris Métropole, les habitants ont rappelé très fortement leur attachement à la capacité de médiation qu'apporte le maire de leur commune : « il est [leur] relais » comme le décrivait une habitante de Brétigny-sur-Orge (Essonne).

La figure et les missions du maire ont changé ; il est de moins en moins décideur et de plus en plus médiateur. La plupart des demandes faites aux maires ne concernent pas des compétences directes de la mairie : de plus en plus d'habitants se tournent vers leur maire comme vers un recours de première instance. Les habitants doutent de plus en plus de la capacité des politiques à façonner l'avenir de leur ville. Le problème démocratique n'est pas seulement que les institutions soient coupées des habitants, c'est aussi que les citoyens ne leur prêtent plus qu'une influence modérée sur le cours des choses. C'est pour cela qu'un des enjeux majeurs de la réforme institutionnelle est de renforcer le politique en améliorant sa capacité à intervenir.

³ http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_980/NR_616_GEST_LOC_WEB_BIS.pdf.

Un problème démocratique accentué par les intercommunalités ?

Les intercommunalités sont aujourd'hui des instances de négociations et d'arbitrages très éloignées des habitants. Le nouveau mode de scrutin installera une organisation politique à l'échelle de l'intercommunalité. Mais il ne suffit pas de flécher un président sur des listes électorales pour que le territoire devienne un espace politique. Il faut aussi des pratiques communes, des références partagées, des événements qui soudent un collectif d'habitants pour en faire un espace de vie démocratique.

En Île-de-France, la construction des intercommunalités a commencé avec dix ans de retard. C'est encore avec dix ans de retard que la consolidation commence aujourd'hui. S'il faut à nouveau dix ans de maturation, on ne pourrait donc espérer d'approfondissement démocratique qu'à l'horizon 2020 ? Les Franciliens ont à rattraper ce retard, faute de quoi les critiques sur la construction d'un Grand Paris technocratique seront justifiées. La loi ne peut ignorer ce problème : il faudrait engager simultanément la consolidation politique et l'approfondissement démocratique.

L'obligation de créer des intercommunalités de 250 000 à 300 000 habitants qui figure dans le texte fait écho aux territoires des CDT, mais elle doit être assortie de conditions mettant les citoyens au cœur de la transformation. Aujourd'hui, alors que toute évolution significative des plans locaux d'urbanisme (PLU) doit être soumise à enquête publique, la constitution de grandes intercommunalités échapperait à toute consultation ? C'est une forme d'aberration démocratique. Il faudrait que ces intercommunalités soient obligées de bâtir un projet avec les habitants dans l'année suivant leur création. Ces grandes assises seraient des actes politiques et symboliques fondateurs de chaque territoire et d'un Grand Paris construit démocratiquement.

Faut-il une Métropole de Paris ?

La question de la création d'une Métropole de Paris est plus délicate. Un des éléments fondamentaux de la démocratie, ce sont les repères stables et identifiables par tous que les institutions et les élus représentent. La clef de voûte de toute réforme de la gouvernance métropolitaine serait alors sa simplicité. Dans cette perspective, deux solutions sont possibles :

- Soit affirmer une grande intercommunalité centrale en assumant le caractère non-métropolitain du périurbain. Ce serait omettre le caractère stratégique de ces territoires.
- Soit s'appuyer sur le fait qu'une instance élue existe déjà à l'échelle de la région urbaine fonctionnelle. Même si l'aire urbaine de Paris déborde partout les limites régionales, les contours de l'Île-de-France correspondent à ceux que l'on attendrait d'une grande communauté urbaine en province.

Par rapport à leurs collègues des autres régions, les élus franciliens ont déjà des fonctions spécifiques puisqu'ils rédigent et votent un schéma directeur incluant une forte dimension urbaine qui contraint notamment les plans locaux d'urbanisme (PLU) et les schémas de cohérence territoriale (SCOT). La consolidation de ces compétences stratégiques à l'échelle régionale est importante, notamment en matière de logement. Il en va de même pour la régulation des grands réseaux (transport) ou des marchés organisés à l'échelle de l'aire urbaine (comme le foncier). On pourrait également imaginer que, en Île-de-France, les politiques sociales soient confiées à la région puisque les processus de ségrégation sont renforcés par les frontières départementales.

Simplifier n'est pas mieux gouverner

Le problème de ces solutions « simples » est qu'elles ne sont pas nécessairement efficaces ni démocratiques. Le renforcement de la région est souhaitable, mais il ne peut suffire face à la diversité des situations urbaines de la métropole.

Grands syndicats techniques, sociétés d'aménagement, offices de HLM, etc. : les outils opérationnels n'ont pas besoin de contours institutionnels prédéfinis ni surtout de périmètres identiques. Ils ont besoin d'un espace de médiation où les représentants des territoires de la métropole construiront ensemble les politiques dont ils ont besoin dans des périmètres *ad hoc* en fonction des problématiques et des enjeux dont ils se saisissent.

Par exemple, quand Paris investit dans les docks à Saint-Ouen, cela répond à une logique naturelle de circulation de la rente foncière : le capital historiquement accumulé dans les lieux ayant bénéficié des précédents investissements est réinvesti dans les secteurs en développement. Cette opération est malheureusement une exception : en Île-de-France, l'éclatement est tel que cette circulation est impossible. Un fonds métropolitain mutualisant les crédits d'investissement des communes à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros et adossé à leurs garanties permettrait de multiplier les projets. La loi peut y aider : l'identification de territoires d'intérêt métropolitain, les outils de préfiguration du fonds d'investissement métropolitain sont des bases intéressantes qu'il faudra ensuite élargir et approfondir, y compris en intéressant financièrement les communes à la valorisation de leurs voisines.

De même, s'il s'avérait politiquement impossible de transférer les compétences sociales des départements à la région, une alternative s'offrira à la métropole : les communautés créées pourraient à terme revendiquer la délégation de ces aides à leurs départements respectifs et les transférer à la Métropole de Paris... On voit tous les avantages qu'il y a à disposer d'une institution souple : construite à partir des territoires, chacun négociant sa place, la Métropole de Paris se conçoit comme un espace évolutif qui a vocation à mutualiser des outils. La diversité des situations trouverait dans cet espace un lieu spécifique, à mi-chemin d'un Sénat et d'une super-intercommunalité. Sauf que, dans les deux cas, le citoyen manque à l'appel.

Faire vivre la démocratie métropolitaine

La « Métropole de Paris » ouvre une perspective intéressante mais soulève des interrogations.

Il y a d'une part la nécessité de clarifier l'esprit dans lequel cette « métropole » est construite. Il ne peut s'agir d'un Yalta entre le maire de Paris et le président de la région ; le texte de loi ne doit être qu'une étape ouvrant des perspectives. Charge ensuite aux élus locaux de se saisir et de préciser les contours des différentes initiatives qu'ils souhaitent engager, avec une clause de revoyure permettant à l'État de demander des comptes sur l'avancement des chantiers identifiés comme prioritaires. Pour avoir un sens, la Métropole ne doit être enfermée ni dans des contours ni dans des compétences *a priori*. Il s'agit d'institutionnaliser un processus plus que de créer une institution.

Il y a d'autre part l'extrême coupure entre l'institution envisagée et la vie démocratique de la métropole. Si l'on suit le texte, le cœur du dispositif est le « conseil métropolitain », qui rassemble les seuls présidents d'intercommunalités avec une prime à Paris. Le rôle et le positionnement des autres instances (la conférence métropolitaine, l'assemblée des maires et le conseil de développement) sont beaucoup moins nets. La composition du tour de table de ce conseil métropolitain pose un triple problème démocratique :

1. Un problème de représentativité géographique puisque Paris y serait largement dominant et que nombre de territoires disparaîtraient de la carte politique.
2. Un problème de représentativité politique puisque l'on pourrait avoir une assemblée exclusivement composée de représentants d'un seul et même parti.
3. Un problème de diversité du personnel politique enfin, puisque l'on risque fort de se retrouver avec un conseil exclusivement composé d'hommes blancs de plus de cinquante ans...

Les mots sont donc trompeurs : il s'agit plus d'un bureau exécutif que d'un véritable conseil métropolitain. C'est une métropole organisée autour des seuls « grands » élus qui s'esquisse, alors

que les citoyens aspirent à être davantage pris en compte. Une approche plus soucieuse de la représentativité des citoyens et des territoires consisterait à élargir suffisamment le nombre de représentants de chaque intercommunalité. Il y a bien 163 conseillers de Paris, pourquoi seulement une vingtaine de conseillers pour le Grand Paris ? Ce serait la moindre des évolutions à apporter au texte.

On peut imaginer, en 2020, des exécutifs intercommunaux élus au suffrage universel direct sur une base communale ; il ne serait alors pas absurde qu'un fléchage soit organisé pour désigner directement les représentants de chaque territoire métropolitain au conseil du Grand Paris. La présidence de ce conseil élargi distinguerait-elle le maire du Grand Paris ?

Au-delà, ce qui compte est bien moins l'identité du maire du Grand Paris que la qualité d'écoute des citoyens, habitants et acteurs de la métropole. Il faudrait se donner les moyens d'aller chercher tous ceux qui ne militent pas activement pour telle ou telle cause et qui font pourtant vivre la métropole au quotidien : jeunes en recherche d'emploi, femmes au foyer, responsables de PME, ingénieurs, agents d'entretien... Du porte à porte permanent en quelque sorte. C'est en faisant vivre la diversité de sa population, en cultivant politiquement cette richesse, en mettant au cœur de tous les projets métropolitains l'écoute et la réussite de ses habitants que le Grand Paris deviendra véritablement un espace démocratique.

Docteur en économie, ancien élève de l'ENSAE (École nationale de la statistique et de l'administration économique), **Frédéric Gilli** est lauréat du prix du jeune urbaniste en 2010. Chercheur associé au Centre d'études européennes de Sciences Po, où il enseigne, il est directeur associé de l'agence Campana Eleb Sablic, spécialisée dans l'accompagnement du changement.

Il est l'auteur d'articles et ouvrages sur l'organisation des systèmes productifs et la géographie de l'emploi. Il a notamment travaillé sur la géographie des filières industrielles et des chaînes de valeur dans le bassin parisien, sur l'organisation de la métropole parisienne et sur la gouvernance du grand Paris (*Paris, métropole hors les murs : aménager et gouverner le Grand Paris*, avec Jean-Marc Offner, Presses de Sciences Po, 2009 ; et *Une région de projets : l'avenir de Paris*, avec Paul Chemetov, La Documentation française, 2006) et réfléchit à la façon de dynamiser les projets économiques et urbains au moyen de processus participatifs plus performants (*Territoires et innovation*, La Documentation française, 2012).

Sa page personnelle : <http://gilli.ensae.net>.

Twitter : @fredericgilli

Pour citer cet article :

Frédéric Gilli, « Gouvernance du Grand Paris : l'enjeu démocratique », *Métropolitiques*, 22 mai 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Gouvernance-du-Grand-Paris-l-enjeu.html>.