

ANALYSE

Gouvernance du Grand Paris : quels schémas institutionnels ?

La politique du Grand Paris a d'abord pris la forme du projet présenté par le Président de la République le 29 avril 2009. Elle a, ensuite, pris celle d'un projet de loi adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 1^{er} décembre dernier¹. La question de la gouvernance n'est pas abordée dans le projet de loi : elle sera traitée ultérieurement. Cette question n'en est pas moins importante comme en attestent les travaux portant sur les grandes métropoles, lesquels mettent en évidence deux points : l'importance de l'organisation et de la gouvernance dans la performance socio-économique des territoires ; la nécessité d'une gouvernance multi-acteurs et multi-niveaux pour relever des défis complexes. Le territoire du Grand Paris est pour sa part fortement fragmenté sur le plan institutionnel et demeure sous-performant au regard de l'importance de son potentiel de développement. Son organisation doit donc être repensée ; des schémas institutionnels appropriés doivent permettre une gouvernance adaptée à l'économie de l'innovation en réseau.

Le projet pour le Grand Paris présenté le 29 avril 2009 par le Président de la République engage « une nouvelle dynamique fondée sur les principes suivants : concentration pour atteindre une taille critique au plan international ; développement fondé sur l'innovation dans l'industrie et les services ; spécialisation par territoire mais entraînant l'ensemble du tissu régional ; synergies entre acteurs territoriaux : recherche interdisciplinaire en vue d'une plus grande innovation² ». Il possède un caractère global et vise à « articuler étroitement l'ensemble des dimensions de la politique urbaine – habitat, mobilité, écologie, culture, économie³... ». Les composantes de ce projet sont nombreuses : de nature économique, sociale ou territoriale, toutes contribuent au développement. Elles ne se situent cependant pas toutes au même niveau. Les choix d'aménagement, les options urbanistiques, les choix scientifiques et techniques, etc., relèvent de processus, de temporalités, d'intérêts et de responsabilités différents. Leur rôle dans le projet découle d'une analyse solide du fonctionnement de l'économie d'innovation en réseau.

Territoire urbain sur lequel se confrontent les logiques d'institutions nationales, régionales, départementales et locales, l'agglomération parisienne connaît une confusion fonctionnelle plus grande qu'ailleurs. Cela conduit à imaginer un système central de gouvernance permettant de maîtriser cette complexité locale. Ce système peut prendre plusieurs formes.

Élaborer une gouvernance adaptée aux défis de l'économie et de la société ainsi qu'à l'extrême complexité de l'agglomération nécessite :

- de clarifier les logiques fonctionnelles à l'œuvre pour expliciter les catégories d'enjeux de développement et les défis pour l'action publique qui y sont associés ;
- d'identifier les enjeux de gouvernance qui découlent du modèle de développement économique actuel, et de repérer leurs spécificités au vu de la situation particulière à la région-capitale ;
- d'élaborer les schémas institutionnels de gouvernance envisageables.

¹ NOR : PRMX0920421L/Rose-1 : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/projets/pl1961.asp>

² Communication en Conseil des ministres relative au Grand Paris, 29 avril 2009.

³ *Idem.*

Ce modèle repose sur le schéma du pôle de compétitivité, peu mis en œuvre dans la région-capitale ; malgré cette faiblesse, le projet pour le Grand Paris repose sur le potentiel existant, selon une dialectique renouvelée de l'aménagement et du développement.

Le schéma du pôle de compétitivité

Les éléments fondamentaux du projet pour le Grand Paris étaient présents dès 2004 dans le rapport de Christian Blanc au Premier ministre intitulé *Pour un écosystème de la croissance*⁴. Ce rapport rappelle que, dans un système économique mondialisé et fondé sur l'innovation, la compétitivité se construit à l'échelle régionale. Le défi à relever est celui de la connaissance et de son interaction avec la formation et les activités économiques. La réponse de référence à ce défi est le principe du *cluster*, défini comme « *un groupe d'entreprises et d'institutions partageant un même domaine de compétences, proches géographiquement, reliées entre elles et complémentaires* »⁵. Pour Christian Blanc, il était ainsi crucial de développer l'organisation du territoire en réseau afin de favoriser l'émergence de *clusters* et de lever l'obstacle de l'organisation verticale de l'action publique⁶.

Il définit, à partir de la dynamique du *cluster*, le concept de *pôle de compétitivité*. « *C'est l'addition d'un cluster industriel et d'une base scientifique ou la synergie d'un pôle d'excellence et d'un tissu d'industries. Il se caractérise par la dynamique d'une agglomération entière qui met à contribution tout un tissu qui suit et soutient l'industrie innovante : services de proximité, transports, secteur financier... Le moteur de la croissance est endogène au pôle : c'est la richesse des synergies et des capacités critiques accumulées dans les domaines scientifiques et industriels ; ce moteur s'alimente de flux migratoires d'hommes et d'entreprises attirés par le dynamisme du pôle* ».

Les pôles de compétitivité sont devenus l'un des principaux outils du développement économique fondé sur l'innovation en France⁸. 71 pôles ont été mis en place depuis juillet 2005. Leur évaluation réalisée entre novembre 2007 et juillet 2008 fait état « *d'un dynamisme prometteur* »⁹. Une nouvelle version des pôles de compétitivité a été définie, sur la base notamment de l'évaluation, pour la période 2009-2011. Elle confirme la démarche tout en renforçant sa sélectivité.

Une faiblesse persistante de la région capitale

L'Île-de-France possède le plus fort potentiel scientifique, universitaire et industriel des régions françaises. Avec un appareil de formation professionnelle et d'enseignement supérieur de très haut niveau, 42,5 % des dépenses intérieures de R & D réalisées en France et un très grand nombre d'entreprises dans les secteurs les plus stratégiques, elle dispose en abondance des facteurs de développement par l'innovation.

Or, elle paraît faiblement dotée de pôles de compétitivité : elle en compte sept quand Rhône-Alpes et PACA en possèdent respectivement neuf et onze. Trois des sept pôles mondiaux se situent en Île-de-France, trois en Rhône-Alpes et un en PACA. Si les pôles franciliens regroupent le plus grand nombre de salariés des pôles français, ce sont ceux de Rhône-Alpes qui totalisent le plus grand nombre de salariés de PME et ceux de Midi-Pyrénées le plus grand nombre de cadres.

La faiblesse relative de l'Île-de-France tient non pas à une absence de potentiel d'innovation, mais à sa **faible exploitation**. Ce constat constitue le point de départ du chapitre relatif à l'innovation et à la compétitivité du projet pour le Grand Paris : « *L'innovation est un des principaux moteurs de la compétitivité de la région capitale qui concentre l'essentiel des activités de R & D publique et industrielle, 24 % des PME françaises, 7 pôles de compétitivité, 78 000 chercheurs et dépasse déjà l'objectif de Lisbonne. Mais le système régional de recherche et d'innovation montre des signes de perte de compétitivité, de visibilité et d'attractivité. Par ailleurs, l'attractivité internationale de l'Île-de-France est affectée par le faible rang de ses universités et grandes écoles dans le classement de Shanghai*¹⁰. »

Une démarche appuyée sur le potentiel existant

Considérant que cette sous-performance de l'Île-de-France en matière d'innovation est **la question clé** de cette région, Christian Blanc en fait le cœur de son projet pour la région-capitale. Pierre Veltz, qui a conduit

⁴ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/044000181/index.shtml#>

⁵ Michael Porter, « On Competition », 1999, in Christian Blanc, *op. cit.* p.13.

⁶ Il proposait d'ailleurs de « confier aux conseils régionaux les leviers de l'économie de la connaissance », considérant que l'État ne possède pas la capacité à se décloisonner ni à se conduire comme un acteur territorial.

⁷ *Op. cit.*, p. 26

⁸ <http://www.competitivite.gouv.fr/> Voir également « Les pôles de compétitivité : des pôles de compétences ? », *La Note de veille*, n° 115, Centre d'analyse stratégique, novembre 2008.

⁹ Évaluation des pôles de compétitivité 2006-2008, Boston Consulting Group/CM International, DIACT, juin 2008, <http://www.competitivite.gouv.fr/spip.php?rubrique203&lang=fr>

¹⁰ Dossier de la présentation du Grand Paris faite par le Président de la République le 29 avril 2009 à la Cité de l'architecture et du patrimoine, Paris, p. 13.

de nombreux travaux sur l'économie de l'innovation en réseau¹¹ et sur l'importance cruciale qu'y prennent des systèmes relationnels et territoriaux, aboutit à des conclusions semblables.

Le problème ne réside pas dans une insuffisance de potentiel, mais dans une carence de relations entre les composantes de la dynamique innovatrice. Le défi est d'engager un processus qui pallie cette carence. Il en découle un projet qui intègre des dimensions auparavant séparées de l'action publique. On peut les mettre en évidence en décomposant la définition par Christian Blanc des pôles de compétitivité :

- « *Addition d'un cluster industriel et d'une base scientifique ou synergie d'un pôle d'excellence et d'un tissu d'industries* » : cette composante requiert l'identification **d'espaces spécialisés** dans des thématiques porteuses où se développent les échanges entre acteurs économiques, scientifiques, etc., qui génèrent l'innovation ;
- « *Dynamique d'une agglomération entière qui met à contribution tout un tissu qui suit et soutient l'industrie innovante : services de proximité, transports, secteur financier...* » : cette composante concerne **les fonctions support** de ce schéma.

En effet, si le *cluster* est l'unité de base des pôles de compétitivité, son efficacité repose sur de nombreuses fonctions et ressources qui lui sont extérieures et qui doivent être conformes à ses besoins : de la connaissance, de la formation, de la compétence, de la technologie, du financement, etc. Symétriquement, les débouchés de ces fonctions ne sont pas limités aux *clusters* et ne sont pas tous territorialisés. En revanche, il est essentiel que les besoins des *clusters* soient pris en compte afin d'être pourvus.

L'identification de neuf espaces spécialisés, qualifiés de territoires de projet¹², relève de la première composante : le plateau de Saclay (science), Orly-Rungis, Roissy-Villepinte, La Défense-Nanterre-Rueil, Plaine Commune (création numérique), Champs-sur-Marne (cité Descartes, croissance verte et développement durable), Evry (Vallée des biotechnologies), confluence Seine-Oise (ensemble portuaire), et l'ensemble Montfermeil, Clichy-sous-Bois, Livry-Gargan, Sevran, Aulnay-sous-Bois. Ces espaces vont recevoir les outils complémentaires de ceux dont ils disposent déjà, afin de constituer des ensembles complets de plates-formes technologiques, de laboratoires de recherche et d'industries entre lesquels pourront se développer les synergies nécessaires.

L'aménagement d'ensemble de la région relève de la seconde composante : il s'agit, d'une part, de stimuler les fonctions support du système fondé sur l'innovation (formation, financement, assistance, etc.) et, d'autre part, d'équiper le territoire à l'échelle du Grand Paris *réel* et de fluidifier les échanges.

Une dialectique renouvelée de l'aménagement et du développement

Le cœur du projet est le développement du potentiel d'innovation centré sur des *clusters*. Il vise à **orienter le comportement des acteurs**. Il implique des actions relevant du développement et d'autres de l'aménagement du territoire. Ces deux dimensions doivent permettre de créer les synergies manquantes à tous les niveaux, depuis l'espace local des neuf pôles jusqu'à l'espace global du Grand Paris, qui doit être recomposé pour fonctionner de manière adaptée au nouveau modèle de développement.

Le projet pour le Grand Paris est donc composite. Au niveau opérationnel, certaines de ses composantes relèvent du développement local, tandis que d'autres, d'échelle plus vaste, renvoient aux questions de développement économique global, d'urbanisme ou d'aménagement. La définition d'une gouvernance adaptée à un tel projet requiert un **exercice pratique de subsidiarité**.

Le Grand Paris à l'aune des enjeux gouvernanciers de l'économie de l'innovation en réseau

La gouvernance de ce modèle économique doit intégrer des acteurs multiples qui travaillent à différents niveaux sur un mode coopératif. Or, en la matière, la région-capitale présente des insuffisances qui doivent conduire à imaginer la gouvernance appropriée.

Un modèle faible en Île-de-France

Les performances des pôles de compétitivité franciliens sont inférieures à celles d'autres régions françaises alors que les ressources de leur territoire sont abondantes. Leur capacité à s'organiser collectivement et à tous les niveaux nécessaires qui explique cette différence : les pôles thématiques locaux sont soutenus par des programmes sectoriels (recherche, formation, innovation notamment) déclinés aux niveaux régional, national et communautaire. Les réseaux scientifiques dans lesquels ils s'intègrent sont souvent mondiaux.

Le territoire francilien semble faire exception, dans la mesure où il ne parvient pas à mettre en œuvre avec des succès comparables des stratégies de développement fondées sur des approches locales et intégrées de type *clusters*, insérées dans des dispositifs de gouvernance aptes à favoriser la cohérence entre les acteurs et les divers niveaux d'action publique.

¹¹ Voir notamment *La grande transition*, Seuil, 2008.

¹² Ces territoires de projets ont été présentés par le Président de la République lors de sa conférence de presse du 29 avril 2009.

Un modèle fonctionnel multi-acteurs et multi-niveaux

L'économie de l'innovation en réseau se développe sur un mode multi-acteurs et multi-niveaux.

Multi-acteurs. La transversalité est le cœur de cette économie. Elle joue au sein des *clusters* eux-mêmes, pour établir les liens entre les acteurs scientifiques et industriels. Mais elle joue également dans l'environnement des *clusters*, afin que ceux-ci puissent disposer des ressources qui leur sont nécessaires : connaissances, techniques, financements, etc. Là encore, les acteurs sont multiples et leur performance sera collective et dépendra de leur cohérence.

Multi-niveaux. Si le niveau clé des *clusters* est local, ces derniers n'ont rien d'autarcique. Les ressources variées qu'ils cristallisent peuvent provenir d'autres espaces locaux, de structures lourdes concentrées, de réseaux mondiaux, etc. Le niveau local apparaît comme une résultante de l'articulation de facteurs provenant de plusieurs niveaux. La performance des *clusters* dépend donc de la cohérence des liens entre les acteurs à ces différents niveaux.

Ces synergies scientifiques, techniques et économiques sont d'autant plus fécondes que les réseaux fonctionnels qui les sous-tendent sont eux-mêmes articulés à une organisation du territoire qui facilite l'accès aux fonctions ressources telles que les transports, l'habitat, le financement, la formation. Celles-ci doivent irriguer le territoire dans sa profondeur.

L'organisation du système dans lequel se situent les *clusters* est déterminante pour leur performance. Cette organisation a été structurée et dominée par l'État jusqu'à la fin des Trente Glorieuses. La décentralisation, contemporaine de l'émergence des niveaux intercommunal, régional et européen dans le développement des territoires, marque la fin de cette période et l'apparition de ce qu'on appelle parfois la « glocalisation ».

Dans ce modèle, le rôle des acteurs publics est de rompre les cloisonnements, d'identifier des axes stratégiques et d'en assurer la cohérence. Dans la plupart des régions françaises, l'État et les collectivités territoriales dialoguent avec les acteurs concernés, publics et privés, au sein d'instances actives qui parviennent à concevoir des stratégies et à en suivre la réalisation. Ces acteurs mettent en œuvre des démarches de projet.

Des spécificités territoriales mal prises en compte

La sous-performance francilienne tient en partie aux spécificités territoriales de cette région. Alors que l'emboîtement institutionnel local correspond, en France, à la répartition de la population sur le territoire et à la répartition des compétences entre les collectivités publiques, le caractère massivement aggloméré de l'Île-de-France rompt la logique fonctionnelle de cet ordonnancement.

Des communautés d'agglomération se constituent ainsi au milieu du *continuum* urbain ; des départements sont essentiellement urbains ; le territoire urbanisé domine, voire occulte, l'espace institutionnel régional. Il en résulte un émiettement institutionnel et une confusion fonctionnelle, de sorte que, en matière de développement, les actions des différents niveaux de collectivités se différencient très peu. Par ailleurs, les redondances sont nombreuses, comme le sont les domaines délaissés¹³. L'espace aggloméré est fractionné en une multitude de collectivités selon une logique difficile à lire. Il en découle une carence aux **deux niveaux déterminants** pour l'économie fondée sur l'innovation :

- **le niveau local**, qui compte peu d'intercommunalités de développement et de pôles de compétitivité,
- **le niveau régional** qui, bien que chargé des schémas prévus par la loi, ne dispose pas d'instances coopératives stratégiques articulées à des fonctions exécutives comparables à celles qui existent dans les contrats de projets ou les programmes régionaux communautaires.

Des acteurs socioéconomiques peu concernés par le territoire

La situation de la région-capitale tient également à la faiblesse de l'engagement des acteurs, pourtant nécessaire au développement de l'économie de la connaissance.

D'une part, les grands organismes scientifiques et de formation sont loin de s'être substantiellement approprié le principe des *clusters*. Si des liens existent entre les chercheurs, les industriels et les formateurs, leur exploitation est modeste et ne constitue pas une stratégie de développement. Cette faiblesse des interfaces contribue à la situation de l'Île-de-France, dont découle un sous-développement relatif pour la région et un déficit global pour la France.

D'autre part, les organismes socioéconomiques sont fragmentés : les structures sectorielles dominent les organisations territoriales et, au sein de ces dernières, les instances régionales sont faibles.

C'est ainsi que la région-capitale peine à impulser une organisation coopérative des acteurs apte à définir des orientations stratégiques. Les organismes nombreux et puissants qui y sont implantés se développent selon leurs logiques propres, excessivement cloisonnées et moins ouvertes au développement territorial que dans d'autres régions.

Quelle gouvernance pour le XXI^e siècle ?

La gouvernance du développement de la région-capitale paraît aujourd'hui au milieu du gué. Elle succède à celle des Trente Glorieuses où Paul Delouvrier, délégué général au district de la région de Paris, porteur à ce titre de la volonté de l'État, pouvait diriger la modernisation de la métropole. Elle n'a pas tiré le même

¹³ C'est le cas, par exemple, des services d'intérêt général, qui sont particulièrement absents des zones urbaines sensibles.

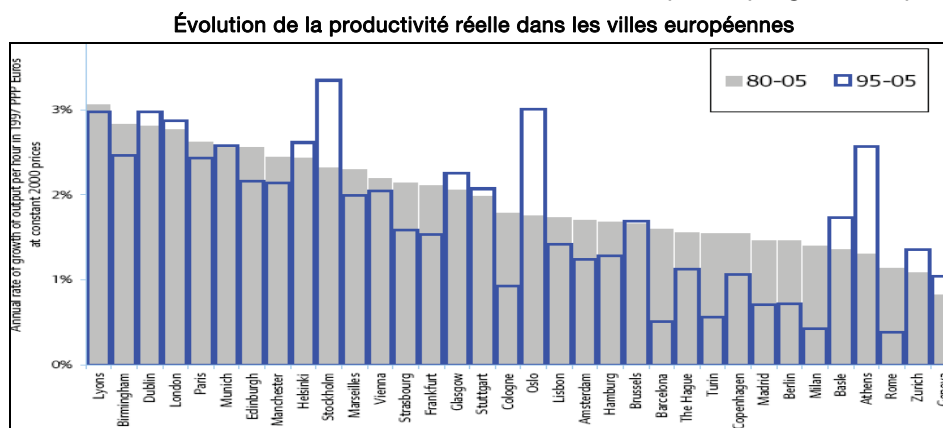
parti que d'autres régions françaises de l'évolution de la gouvernance territoriale issue de la décentralisation.

Le retour à un schéma de gouvernance centralisé, piloté par l'État, ne saurait répondre aux défis contemporains. L'économie de la connaissance, faite d'interactions, d'échanges, de transversalités, de coopérations dans la concurrence, requiert un cadre différent. Elle implique une transformation du leadership, qui doit s'exercer au travers des fonctions d'intégration de l'action autonome des acteurs économiques, scientifiques, sociaux et territoriaux, publics et privés. Ces acteurs doivent s'impliquer, à égalité de droits et de devoirs, dans la stratégie de développement. Le leader apparaît ainsi comme un acteur pivot, un fédérateur, un catalyseur de projet.

L'implication active des acteurs socioéconomiques dans le développement devient une question majeure. S'ils sont seulement **consultés** et non appelés à **contribuer en pleine responsabilité** à la conception, puis à la mise en œuvre des projets, leur engagement risque de rester modeste, entraînant un affaiblissement des démarches multi-acteurs et multi-niveaux.

Les voies empruntées à l'étranger

Le graphique ci-dessous montre une certaine hétérogénéité de la performance des villes européennes face aux transformations des dernières décennies, mais rares sont celles qui ont progressé depuis 1995.



Source : BAK Basel, Greater London Authority Economics, <http://lda-consult.liimehouse.co.uk/portal/eds/eds>

Au-delà des régions et des villes capitales¹⁴, tous les espaces métropolisés ayant le caractère de ville-monde sont concernés par l'organisation de l'action multi-acteurs et multi-niveaux. Cette organisation doit combattre la fragmentation et faciliter l'articulation des acteurs publics entre eux, des acteurs économiques entre eux, et de l'ensemble de ces acteurs au niveau métropolitain et local¹⁵. Le déterminant central est l'implication des acteurs de la connaissance, de la formation, de l'innovation et des activités économiques dans le développement. Ils y répondent sous des formes différenciées qui tiennent à des facteurs socio-politiques et à des traditions nationales et locales qu'il est difficile de juger dans l'absolu. On trouve ainsi des formes variées d'agencements institutionnels sous-tendus par autant d'approches gouvernancielles¹⁶ :

- des structures institutionnelles ajustées à l'espace fonctionnel de la région métropolitaine (Toronto 1998, Montréal 2002, Londres 2000, Madrid 1983),
- des arrangements coopératifs au moyen d'intercommunalités spécialisées (transports à Philadelphie, Athènes ou Copenhague),
- des coordinations informelles par l'intermédiaire d'associations souples (Conseil pour la région à Stockholm, groupement Regio-Ranstad aux Pays-Bas),
- des mécanismes purement fiscaux (péréquations ou harmonisation des bases) dans de nombreuses agglomérations.

Si les espaces métropolisés et autres villes-monde doivent faire face à des problèmes largement communs (logement, transports, enchevêtrement du cadre de gouvernance notamment), ces réponses ne sont pas uniformes. On peut toutefois observer que les organisations coopératives ou associatives sont dominantes et les structures institutionnelles centrales peu nombreuses.

¹⁴ En ce qui concerne les villes-capitales, voir « Le statut des villes-capitales : le délicat compromis entre intérêt local et intérêt national », *La Note de veille*, n° 93, Centre d'analyse stratégique, mars 2008.

¹⁵ Voir à ce sujet les travaux de Christian Lefèvre, professeur à l'Institut français d'urbanisme (université de Paris-VIII), chercheur au LATTs, ENPC.

¹⁶ OCDE, *Competitive Cities*, OCDE 2006 in F. Gilli, J. M. Hoffner, *Paris, métropole hors les murs*, Presses de Sciences-Po, janvier 2009., p. 110.

Les pratiques des différentes villes-monde ne peuvent être érigées en modèle. Elles méritent cependant d'être examinées avec attention pour éclairer les choix futurs et, plus particulièrement, pour compenser les faiblesses de la région-capitale française. L'exemple du Grand Londres est ainsi éclairant, s'agissant notamment de l'implication des acteurs économiques.

La question centrale de l'implication des acteurs socioéconomiques : l'exemple du Grand Londres

Les acteurs économiques sont organisés au sein d'organismes tels que le *London Pride Partnership*, créé dès 1994, qui élabore en 1995 le premier document stratégique, le *London Development Partnership*. S'élargissant en 1998 aux collectivités locales, il publie le second plan stratégique, *The London Study*. Les acteurs économiques soutiennent fortement la création de la *Greater London Authority* en 2000, notamment pour lui conférer un caractère stratégique. Les entreprises continuent à s'impliquer fortement dans la *London Development Agency* (agence stratégique et exécutive). Par ailleurs, elles se sont réorganisées dans une structure unique de coordination, le *London Business Board*. Ainsi les acteurs socioéconomiques londoniens sont-ils impliqués à tous les niveaux du développement économique métropolitain, en liaison étroite avec les pouvoirs publics. Cette situation présente un fort contraste avec l'Île-de-France. Si la décentralisation et l'intercommunalité structurent l'implication des acteurs économiques franciliens dans l'action publique globale, à l'opposé de Londres, cette implication se réduit le plus souvent à une **consultation** de la part des pouvoirs publics, nationaux et locaux. Par ailleurs, cette consultation s'effectue de façon fragmentée par diverses institutions territoriales et non d'une institution centrale, qui, contrairement à Londres, n'existe pas. « *Il en ressort une implication « patchwork » reposant sur des bases sectorielles et territoriales multiples sans réelle coordination et non pérenne*¹⁷ ».

Londres et Paris présentent deux situations contrastées : « *d'un côté une participation et une implication centrale des entreprises à Londres et de l'autre des acteurs économiques que l'on invite de temps en temps à la table en Île-de-France* ». Dès lors, on peut se demander si le modèle français, fondé sur une « *culture politique qui considère que le public doit primer sur le privé dans les affaires collectives et que dans tous les cas ce dernier ne saurait détenir une position institutionnelle forte dans les sphères décisionnelles*¹⁸ » **ne rencontre pas ses limites** et ne fait pas obstacle au développement de demain.

Promouvoir une approche intégrée du développement

L'organisation de l'action publique et les institutions qui en sont le support doivent se déployer simultanément sur l'axe de l'organisation, de l'aménagement et de l'équipement du territoire, et sur l'axe du développement économique fondé sur les principes de l'économie de l'innovation en réseau.

En ce qui concerne l'aménagement du territoire, il s'agit de définir des principes d'aménagement urbain adaptés à ce nouveau cadre, présentés comme « *une conception nouvelle de l'urbanisme, faisant primer dès que cela est pertinent le projet sur la norme et notamment sur des pratiques de zonage dont la prééminence est devenue contreproductive*¹⁹ ». C'est tout l'enjeu de l'urbanisme de projet.

En ce qui concerne le développement économique, il s'agit d'instituer une gouvernance qui implique les parties prenantes au développement de l'économie de l'innovation en réseau au niveau local (dans des structures dont la composition serait proche de celle de l'établissement public de Paris-Saclay²⁰) et d'en assurer la cohérence au niveau global.

Des options institutionnelles pour une gouvernance coopérative du Grand Paris

Les principes à prendre en compte

Le développement de l'économie de l'innovation en réseau dans le contexte propre au Grand Paris nécessite un effort considérable de lutte contre la fragmentation qui handicape ce territoire. Les acteurs émiettés ont besoin d'un cadre de cohérence. Comme le montrent les réussites étrangères les plus marquantes, et singulièrement celle du Grand Londres, celui-ci doit comprendre deux éléments déterminants : **un projet global** apte à les fédérer, **une organisation** apte à gérer ce projet.

Ces deux éléments pourront prendre appui sur des formes de gouvernance locale émergentes dans les pôles de compétitivité qui, bien que peu nombreux, constituent en Île-de-France un cadre dans lequel « *les collectivités territoriales semblent accepter un relatif leadership vertical*²¹ ». Ils pourront également dépasser le schéma du leadership public exclusif afin que l'ensemble des parties prenantes, tous statuts confondus, s'engagent à égalité de droits et de devoirs dans le développement du Grand Paris.

¹⁷ Christian Lefèvre, *Pouvoirs locaux*, n° 73, mai 2007.

¹⁸ *Idem*

¹⁹ Étude d'impact du projet de loi relatif au Grand Paris, titre IV, p. 48.

²⁰ Le conseil d'administration de l'établissement public de Paris-Saclay comprend quatre collèges : (1) les représentants de l'État, (2) des représentants des collectivités territoriales de la région Île-de-France, (3) des personnalités choisies à raison de leurs compétences dans les domaines universitaire et scientifique et (4) des personnalités choisies à raison de leurs compétences en tant que chef d'entreprise ou cadre dirigeant d'entreprise.

²¹ Christian Lefèvre, *loc. cit.*

Ce schéma institutionnel pourrait être composé de deux instances : d'une part, une instance délibérative chargée des orientations stratégiques ; d'autre part, une instance exécutive.

L'instance délibérative réunirait toutes les parties prenantes à l'aménagement et au développement du Grand Paris et assurerait les missions principales suivantes :

- la définition des objectifs stratégiques auxquels chacun contribue, et que chacun s'attachera à mettre en œuvre pour sa part ;
- l'articulation des opérations d'aménagement et de développement économique, notamment des divers schémas et projets transversaux, sectoriels ou territoriaux portés par des structures existantes ;
- la cohérence des pôles de compétitivité au niveau de la métropole, notamment en ce qui concerne la mutualisation et le développement de leurs ressources communes, l'échange d'expérience, le développement des fonctions support et de production de ressources stratégiques (recherche, formation, financement, aide à l'innovation, etc.) ;
- le suivi de la mise en œuvre des opérations et l'organisation des comptes rendus réguliers de leurs réalisations par l'ensemble des acteurs ;
- l'évaluation des résultats de la mise en œuvre des orientations du Grand Paris.

L'instance exécutive serait, pour sa part, chargée de mettre en œuvre les orientations du projet stratégique. **La Société du Grand Paris**²² envisagée par le projet de loi pourrait, alors adaptée, constituer cette instance.

Les solutions retenues dans différentes villes-monde montrent que plusieurs options sont envisageables pour mettre en forme ce schéma institutionnel. Les options pour le Grand Paris sont fondées sur la culture politique et les habitudes institutionnelles françaises, en particulier les pratiques gouvernancielles et institutionnelles mises en œuvre ou en projet en France, dans le cadre communautaire ou dans des pays dont les choix pourraient s'avérer transposables ; elles visent par ailleurs l'implication active des acteurs socioéconomiques²³ dans la gouvernance ;

Dans cette perspective, **trois options** peuvent être envisagées.

Première option : la Métropole du Grand Paris

Cette option se réfère aux exemples canadien, espagnol et britannique. Elle présente une proximité avec **le Grand Londres**. Elle consiste en une structure institutionnelle territoriale ajustée à l'espace fonctionnel de la région métropolitaine du Grand Paris, articulée à une institution composée des acteurs socioéconomiques.

Elle est proche des métropoles du titre II chapitre I du projet de loi de réforme des collectivités territoriales²⁴, ainsi décrites dans l'exposé des motifs : « *La métropole est un nouvel EPCI, regroupant, sur la base du volontariat, plusieurs communes qui forment un ensemble de plus de 450 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave. Elle est constituée pour conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif et culturel de son territoire. Elle disposera à cet effet de compétences élargies en matière de développement économique, d'urbanisme, d'habitat, de transport et d'infrastructures, d'éducation, dont certaines par transferts des départements et des régions. Au-delà d'un socle obligatoire, elle pourra passer des conventions avec les autres collectivités territoriales et l'État pour exercer des compétences supplémentaires, nécessaires pour son développement et sa compétitivité* ». Son périmètre fonctionnel serait celui des 6 millions d'habitants agglomérés.

En tant qu'EPCI, la Métropole du Grand Paris comprend ses propres instances délibérative et exécutive. Elle adopte un **plan d'aménagement et de développement du Grand Paris** qui articule l'organisation du territoire et son développement économique. Ce plan est élaboré conjointement par l'État, les différents acteurs socio-économiques (organisations sectorielles et territoriales), ainsi que les acteurs universitaires et scientifiques. Il est mis en œuvre par chaque partie prenante pour ce qui la concerne.

Deuxième option : l'établissement public du Grand Paris

Cette option consiste à étendre à l'ensemble du territoire du Grand Paris le schéma de gouvernance retenu pour le développement du plateau de Saclay²⁵, considérant que :

- ce schéma permet d'intégrer dans une institution unique l'ensemble des acteurs concernés (État, collectivités territoriales, acteurs universitaires et scientifiques, acteurs économiques) ;

²² Article 7 du projet de loi relatif au Grand Paris

²³ Rappelons que, selon l'acception retenue ici, ces acteurs comprennent ceux de la communauté scientifique et universitaire au sens large (incluant les écoles).

²⁴ NOR : IOCX0922788L/Bleue-1.

²⁵ Articles 20 et suivants du projet de loi relatif au Grand Paris.

- ce schéma doit par ailleurs comprendre une représentation des institutions locales créées sur les divers territoires de développement (celui de Saclay, mais aussi tous ceux qui émergeront sur le territoire du Grand Paris), il permet d'effectuer un suivi global du développement du Grand Paris propre à en assurer la cohérence et l'efficacité ;
- il permet de piloter de manière cohérente les politiques nécessaires dans les domaines universitaire, scientifique, économique, de l'urbanisme, des transports, du logement.

L'établissement public du Grand Paris a pour objet de conduire toute action de nature à créer, à l'intérieur de son périmètre, un environnement favorable au développement des activités d'enseignement, de recherche et d'innovation, de contribuer à la valorisation industrielle et de procéder aux opérations d'aménagement qui sont nécessaires à la réalisation de ces missions. Il est compétent pour réaliser des opérations d'aménagement ou de construction dans son périmètre. Il définit des orientations de développement et d'aménagement sous la forme d'un **plan d'aménagement et de développement du Grand Paris**.

L'établissement public du Grand Paris comprend ses propres instances délibérative et exécutive.

Troisième option : un Comité de pilotage du développement du Grand Paris

Cette option s'inspire des coordinations informelles en vigueur dans les villes-monde du nord de l'Europe. Elle est proche, également, des formes souples pratiquées depuis deux décennies dans la gouvernance de la politique régionale communautaire et, dans une certaine mesure, des contrats de plan, puis des contrats de projet, État-région. Elle figure parmi les options envisagées dans la mesure où elle constitue le mode dominant de coopération des acteurs et des parties prenantes aux politiques régionales et contractuelles en France au sein des pôles de compétitivité qui, bien que perfectibles, constituent des cadres de coopération inédits ayant permis dans bien des régions d'obtenir des résultats supérieurs à ceux de l'Île-de-France.

Comme dans les options précédentes, ce Comité de pilotage a pour responsabilité principale l'élaboration et la mise en œuvre d'un **plan d'aménagement et de développement du Grand Paris**. Les institutions qui composent le Comité sont l'État, les collectivités territoriales compétentes dans les domaines concernés par le projet de développement, les acteurs universitaires et scientifiques, les acteurs économiques et les organes qui pilotent les projets de développement local, parmi lesquels les *clusters*.

Chacune de ces institutions possède ses organes délibératifs et exécutifs, mais la mise en œuvre du Plan d'aménagement et de développement du Grand Paris pourrait être pilotée par une instance exécutive telle que la Société du Grand Paris, alors adaptée, prévue dans le projet de loi du Grand Paris.

> *Benoît Lajudie et Olivier Renaudie, Département Institutions & Société*