

**RAPPORT PREPARE PAR MONSIEUR JEAN ROBERT**  
**AU NOM DE LA SECTION DE LA PROSPECTIVE ET DE LA PLANIFICATION**

**31 MAI 2001**

**CONTRIBUER A  
UNE MEILLEURE GOUVERNANCE  
EN ILE-DE-FRANCE –  
DE L'EFFICACITE EN DEMOCRATIE**

-----  
**Jean ROBERT**

# TABLE DES MATIERES

AVIS DU CESR (PAGES BLEUES)

SYNTHESE DU RAPPORT (PAGES JAUNES)

<b><u>INTRODUCTION</u></b> .....	5
<b>CHAPITRE I - PROBLEMATIQUE, CONSTAT, PROSPECTIVE</b> .....	7
<b>I - LA PROBLEMATIQUE : GOUVERNANCE ET GOUVERNABILITE</b> .....	7
<b>II - LE CONSTAT</b> .....	14
<b>III - UN ESSAI DE PROSPECTIVE</b> .....	20
<b>CHAPITRE II - RIEN NE PEUT REMPLACER UN BON GOUVERNEMENT</b> .....	24
<b>I - LES RISQUES DU “ TOUT-GOUVERNANCE ” ET LES PREALABLES A LA GOUVERNANCE</b>	24
<b>II - LA “ GOUVERNANCE ” IMPLIQUE D’ABORD UNE BONNE LISIBILITE DES INSTITUTIONS</b>	25
<b>III - IL FAUT QUE CHACUN DES ACTEURS SOIT PLEINEMENT RESPONSABLES DE SES ACTES</b> .....	26
<b>IV - LE ROLE DE L’ETAT</b> .....	27
<b>V - EST-IL POSSIBLE DE FAIRE COÏNCIDER A NOUVEAU “ TERRITOIRES LEGITIMES ” ET “ TERRITOIRES PERTINENTS ” ?</b> .....	29
<b>VI - LA CLE D’UNE NOUVELLE ARCHITECTURE TERRITORIALE : CONCENTRATION DES NIVEAUX DE DECISION, EQUILIBRE DES POUVOIRS, SUBSIDIARITE</b> .....	29
<b>CHAPITRE III - LES CONDITIONS DE LA GOUVERNANCE</b> .....	37
<b>I - DES PARTENAIRES CREDIBLES</b> .....	37

<b>II - L'INFORMATION.....</b>	<b>46</b>
<b>III - L'EDUCATION, BASE DE LA FORMATION A LA GOUVERNANCE .....</b>	<b>53</b>
 <b>CHAPITRE IV - QUELLE GOUVERNANCE ? .....</b>	 <b>57</b>
 <b>I - DES PROCEDURES TROP LOURDES QU'IL CONVIENT D'ALLEGER.....</b>	 <b>57</b>
<b>II - DEVELOPPER LA CONCERTATION TRES EN AMONT DES DECISIONS A PRENDRE.....</b>	<b>59</b>
<b>III - AGENCES, PARTENARIATS, GESTION DELEGUEE .....</b>	<b>68</b>
<b>IV - SE DONNER LES MOYENS DU SUIVI, DU CONTROLE ET DE L'EVALUATION DES POLITIQUES</b>	
<b>PUBLIQUES.....</b>	<b>69</b>
<b>V - SUBSIDIARITE, RECONNAISSANCE DES DIFFERENCIATIONS REGIONALES, DROIT A L'EXPERIMENTATION .....</b>	<b>72</b>
 <b>CHAPITRE V - UNE ILLUSTRATION DE LA PROBLEMATIQUE DE LA GOUVERNANCE : LES TRANSPORTS EN ILE-DE-FRANCE .....</b>	 <b>74</b>
 <b>I - DES PROGRES RECENTS DANS LES PROCEDURES.....</b>	 <b>75</b>
<b>II - DES STRUCTURES OBSOLETES A REFORMER.....</b>	<b>77</b>
<b>III - VERS QUELLE GOUVERNANCE ? .....</b>	<b>83</b>
 <b>CHAPITRE VI - PISTES DE REFLEXION ET PROPOSITIONS .....</b>	 <b>94</b>
 <b>I - REFLEXIONS GENERALES DESTINEES PRINCIPALEMENT AUX AUTORITES NATIONALES</b>	<b>95</b>
<b>II - REFLEXIONS SUR L'ORGANISATION DE LA REGION ILE-DE-FRANCE.....</b>	<b>99</b>
<b>III - REFLEXIONS DESTINEES AUX ACTEURS FRANCILIENS .....</b>	<b>103</b>
 <b>ANNEXE I : LISTE DES PERSONNALITES ENTENDUES DANS LE CADRE DU RAPPORT .....</b>	 <b>117</b>

**ANNEXE II : COMPOSITION DE LA SECTION DE LA PROSPECTIVE ET DE LA  
PLANIFICATION.....115**

## INTRODUCTION

Le terme de “gouvernance” est à la mode dans les milieux et les univers les plus variés, sans qu’on sache toujours très précisément ce qu’il recouvre... et peut-être justement parce qu’il recouvre des concepts différents selon les domaines d’application. Si nous essayons de nous en tenir au plus petit dénominateur commun entre les définitions, nous pourrions définir la “gouvernance” comme l’ensemble des procédures qui permettent d’associer au mieux les partenaires d’une action collective afin d’atteindre plus efficacement les objectifs de celle-ci.

De façon plus précise et scientifique, Pascal Lamy (*in* “Convictions”, n°2, décembre 2000, p. 37) la définit comme “l’ensemble des processus transactionnels par lesquels des règles collectives sont élaborées, décidées, mises en œuvre et contrôlées”.

La gouvernance se distingue donc du concept de gouvernement, qui est plus institutionnel, et du concept de gestion ou de “*management*”, qui est plus pratique et relève plus de l’action quotidienne. Elle est plus proche du concept de “démocratie participative”, sans s’y identifier totalement. Elle comporte une dimension morale, et des concepts comme la transparence et l’honnêteté y jouent un rôle central.

Le concept de gouvernance prend des significations assez variées selon qu’il s’agit du F.M.I. qui souhaite surtout une gestion saine et honnête des finances des Etats, des grandes entreprises privées où il s’agit de renforcer le contrôle des actionnaires sur les dirigeants, ou encore des villes ou des collectivités locales, où des interprétations assez diverses de la gouvernance ont pu être données, comme nous le verrons bientôt.

Dans un contexte de multiplication rapide depuis deux ans des études, rapports et colloques sur la gouvernance, la section de la prospective et de la planification du C.E.S.R.<sup>1</sup> a été saisie par le Bureau de cette assemblée d’un rapport sur ce thème. Notre section avait déjà, dans plusieurs de ses rapports précédents, insisté sur la nécessité de mobiliser les acteurs franciliens autour d’un projet collectif (“Le devenir de l’Ile-de-France à l’horizon 2025”, présenté par Anne Cancellieri en 1995), de les associer à la mise en place d’une politique de développement durable (“Pour une contribution de la Région Ile-de-France à une stratégie nationale de développement durable”, présenté par Jean Robert en 1996), et de mettre en place les instruments d’une gouvernance permettant de créer des conditions de vie conformes aux aspirations à long terme des habitants de la région (“Vivre en Ile-de-France en 2025” présenté par Louis Guieysse en 1999). Mais elle n’avait jamais eu le loisir de développer ce thème pour lui-même, en s’appuyant sur une étude approfondie de sa dimension “francilienne”. Saisie de cette question, elle se réjouit de

---

<sup>1</sup> La composition de la section de la prospective et de la planification du Conseil économique et social d’Ile-de-France est reproduite en annexe II du présent rapport. Par ailleurs, pour mener à bien ce rapport, la section a procédé à l’audition de plusieurs personnalités dont la liste figure en annexe I.

pouvoir développer un thème qui lui semble essentiel, au moment où les études se multiplient sur ce sujet, mais sans aucune référence particulière à notre contexte régional (voir la note documentaire “ Gouvernance ” publiée en octobre 1999 par le Ministère de l’Equipement et faisant le point de la bibliographie sur le sujet<sup>1</sup>).

Notre problématique qui se veut large et ouverte, englobant les acteurs les plus divers exerçant des responsabilités collectives, notamment les associations et les entreprises, aux différentes échelles géographiques, ne se limitera donc pas aux seules relations des citoyens avec les institutions politiques, que ce soit à l’échelle régionale ou aux autres échelles.

Elle sera centrée sur les problèmes de l’Ile-de-France. Celle-ci a des particularités remarquables, que nous rappellerons plus loin. Mais il va de soi, tout d’abord que l’Ile-de-France est en France comme son nom l’indique, et que, dans une région qui représente le cinquième de la population et près du tiers de l’économie française, une partie des problèmes de l’Ile-de-France sont des problèmes de la France tout entière. Nous serons donc obligés, de temps à autres, de prendre position sur des questions de portée nationale. Que l’on n’y voie pas une quelconque volonté d’ingérence dans des affaires se situant hors du champ de notre compétence, mais la simple traduction du fait que notre région est, bien souvent, le révélateur, le théâtre ou l’enjeu de problèmes d’envergure nationale.

---

<sup>1</sup> Les coordonnées de ce site sont les suivantes :

<http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/accueil/bibliographies/gouvernance/gouvernance.htm>

## CHAPITRE I - PROBLEMATIQUE, CONSTAT, PROSPECTIVE

### I - LA PROBLEMATIQUE : GOUVERNANCE ET GOUVERNABILITE

Deux concepts complémentaires se répondent en ce domaine, tout en se faisant concurrence : celui de “gouvernabilité” et celui de “gouvernance”. Le premier est en général associé à des termes négatifs : “problèmes de gouvernabilité”, “perte de gouvernabilité”, “crise de gouvernabilité”, etc. Il exprime la plus ou moins grande facilité ou difficulté avec laquelle les responsables de l’action collective sont en mesure d’atteindre les objectifs fixés à leur action. Cette difficulté pouvant tenir à la nature des institutions, à celle des procédures, à la nature des problèmes posés ou à la façon de les aborder, ou aux caractéristiques propres des espaces ou des populations concernées, qui sont plus ou moins faciles à gouverner. Il faut d’ailleurs souligner que toute “résistance” venant entraver l’action collective n’est pas nécessairement mauvaise ou illégitime, c’est parfois le contraire, d’où la complexité de la question.

Face aux problèmes de “gouvernabilité”, la “gouvernance” apparaît soit comme une réponse parmi d’autres (notamment la réforme institutionnelle), soit comme un mouvement autonome, exprimant un besoin de la société de ce tournant de siècle, et susceptible, à la limite, d’ajouter à son tour aux problèmes de gouvernabilité.

#### A - LES JUSTIFICATIONS GENERALES D’UN MOUVEMENT VERS LA GOUVERNANCE

##### 1) Crise de gouvernabilité

Sans que nos institutions soient contestées sur le fond, il apparaît chaque jour plus difficile de prendre des décisions, de les faire appliquer rapidement et de les faire respecter. Les raisons en sont multiples :

##### a) La complexité croissante de l’action publique dans le cadre des grandes métropoles

Il y a une complexité croissante parce que l’espace des compétences ne correspond pas toujours à celui des problèmes, et que plusieurs échelles géographiques et échelons politiques ou administratifs sont souvent présents à la fois. Cette complexité a été clairement accrue, en Ile-de-France comme partout en France, par la décentralisation, quels que soient les mérites de celle-ci : en témoigne la lourdeur de l’élaboration du dernier schéma directeur, dans des conditions bien différentes de celles rencontrées par Paul Delouvrier dans les années 60. Il convient d’ailleurs de souligner que cette complexité n’est pas uniquement le fruit de la nature intrinsèque des métropoles, mais qu’une partie de cette complexité a été construite, même involontairement, par l’accumulation de décisions publiques sans doute justifiées individuellement, mais concourant collectivement à rendre les situations ingérables. La politique de la ville, malgré de nombreuses tentatives de coordination et une évolution récente vers une certaine simplification, a été décrite

par l'une des personnalités auditionnées comme l'un de ces types d'action où chacun apporte quelque chose et où l'on ne sait plus qui dirige. Face à une apparente complexité des phénomènes, nous devons donc toujours nous poser la question : n'est-ce pas nous qui avons rendu la situation si complexe ? Cette complexité des structures, inquiétante dans un contexte de sensibilité croissante aux risques, est aggravée par l'affaiblissement du lien entre habitants, entreprises et territoires : en fait, on passe de liens uniques et forts au territoire à des liens multiples et faibles, faciles à couper et à remplacer.

Pour les habitants, on mentionnera les phénomènes de multi-appartenance et de multi-allégeance : la commune de résidence principale n'est plus le seul lieu d'investissement personnel : on se sent aussi bien concerné par ce qui se passe sur son lieu de travail, ou dans la commune où se trouve une résidence secondaire ou la future résidence de retraite, et, dans le cas des familles recomposées ou complexes, de plus en plus nombreuses, par ce qui se passe dans les différents quartiers où peuvent résider les enfants ; pour les migrants d'origine provinciale ou étrangère, il peut s'y ajouter les liens maintenus ou entretenus avec la région ou le pays d'origine.

En ce qui concerne les entreprises, il convient certes de distinguer entre les P.M.E. et P.M.I. plus ou moins enchaînées à leur milieu local et les grandes entreprises multi-régionales ou multinationales capables de gérer leurs relations à l'espace au mieux de leurs intérêts, mais la tendance est clairement à une mobilité accrue, qui oblige les collectivités territoriales à " négocier ", notamment avec les grandes entreprises, dans des conditions les mettant en concurrence entre elles et donc dans une position d'autant plus inconfortable qu'elles en ont fait un enjeu politique sinon électoral.

#### **b) La crise de confiance entre les citoyens et la classe politique dans son ensemble**

Elle ne se traduit pas nécessairement par une perte de confiance dans leurs représentants à l'échelle locale. Cette crise de confiance est complexe et ne saurait être réduite aux seules conséquences des affaires de corruption ou de financement des partis récemment venues sur la scène publique. L'affichage par les hommes politiques d'un certain sentiment d'impuissance face aux problèmes de gouvernabilité est lui-même susceptible d'aggraver la perte de confiance des citoyens, ce qui est après tout normal.

Mais la responsabilité vient aussi des citoyens eux-mêmes. La perte de sens civique qui se généralise, notamment chez les jeunes, témoigne d'une rupture du lien de confiance avec la société. La possibilité de " voter avec ses pieds ", qu'il s'agisse d'enfants qui cessent de fréquenter l'école malgré l'obligation scolaire, d'électeurs qui préfèrent s'abstenir ou de parents qui préfèrent déménager pour permettre à leurs enfants d'accéder à une " meilleure " école, rend plus difficile l'organisation d'un véritable débat débouchant sur des solutions satisfaisantes.

Enfin, le développement d'une " société réflexive " (selon l'expression de François Ascher entendu par la section) se remettant sans cesse en cause, semant le doute partout (" principe de précaution "), s'il est justifié à plus d'un égard par les errements du passé, est de nature à

décourager les initiatives les mieux intentionnées, et notamment celles des élus. Si toute action d'intérêt public risque, en raison d'un défaut de conception ou d'exécution, d'être bloquée ou pire encore de conduire son initiateur devant les tribunaux, ne vaut-il pas mieux s'abstenir et "cultiver son jardin" ?

### c) La multiplication des contentieux

On la rencontre notamment en matière d'urbanisme. Ils expriment le sentiment des citoyens de ne pas être entendus, en même temps que leur volonté de l'être à tout prix. Ces contentieux - parfois évitables par une meilleure concertation, ce qui nous renvoie à la gouvernance -, sont de nature à retarder considérablement toute action importante, comme on a pu le voir notamment à Paris avec les projets de la Porte Maillot ou de la Seine-Rive-Gauche, ou, en banlieue, avec le bouclage de l'A 86.

Ce développement des contentieux, sans être aussi important qu'aux Etats-Unis par exemple, peut également traduire la perte de confiance dans l'autorité de l'Etat : un magistrat auditionné par notre section a évoqué ce qu'il appelle "la pénalisation de la vie publique" : on a ainsi recensé 70 poursuites pénales engagées récemment contre des hauts fonctionnaires du Ministère de l'Intérieur, dont 27 préfets et 11 sous-préfets. Sur 51 fonctionnaires jugés, seuls 4 ont été condamnés, dont aucun préfet. Mais ce qui nous intéresse ici, c'est que dans la plupart des cas, c'étaient des décisions administratives qui étaient en fait contestées par cette voie, et que les parties civiles se substituaient à une action publique qui relève en principe du Procureur. Autant dire que, même si de telles procédures ne débouchent généralement sur rien, elles sont pour le moins traumatisantes et déstabilisatrices pour les fonctionnaires concernés, et témoignent d'une dégradation des rapports entre citoyens et administrations.

## 2) La gouvernance comme réponse aux problèmes de gouvernabilité

La gouvernance peut, en un sens, être présentée comme une réponse aux problèmes de gouvernabilité : une meilleure écoute de la part des autorités, une participation des habitants à l'élaboration des décisions qui les concernent, renforcent la légitimité et la pertinence de ces décisions, et donc leur applicabilité ; le suivi (contrôle ?) de l'application de ces décisions permet le maintien du lien de confiance ainsi établi entre gouvernés et gouvernants. Bref, la confiance n'est plus le fruit de la simple élection ou de la position dans le système institutionnel, elle doit se gagner chaque jour dans la pratique et dans la concertation, ce qui est un garant de l'efficacité de l'action, et dans la possibilité d'un contrôle de celle-ci.

On notera d'ailleurs un certain paradoxe de la confiance : d'une part, comme l'a bien montré Alain Peyrefitte dans ses ouvrages comme "Du miracle en économie" ou "La société de confiance", rien de grand ne peut se faire sans confiance entre gouvernants et gouvernés. Mais d'autre part, on se rend compte que la confiance suppose un certain contrôle, comme le montre le cas de la "corporate governance" dans les entreprises qui sera évoqué plus loin, contrôle qui en un sens peut être analysé comme relevant d'une "méfiance organisée". La solution du dilemme

tient peut-être à ce que le contrôle dont il s'agissait dans le passé était essentiellement un contrôle des gouvernants sur les gouvernés. Ce qui est de plus en plus souhaité aujourd'hui, notamment dans le cadre de la "gouvernance", c'est un meilleur contrôle des gouvernés sur les gouvernants. On le voit tous les jours, par exemple dans les débats publics sur la nécessité d'un meilleur contrôle du Parlement sur les finances publiques. C'est sans doute à ce prix que la confiance pourra être rétablie, et qu'il sera peut-être possible de trouver un remède au sentiment d'impuissance des responsables, notamment politiques, qui ne se sentent pas toujours soutenus par des courants d'opinion assez puissants face aux multiples partenaires de leur action et aux chausse-trappes des procédures.

### **3) La gouvernance comme aspiration démocratique nouvelle, approfondissement de la démocratie**

Le débat entre démocratie représentative et démocratie participative est un débat actuel. Le déplacement d'intérêt vers la démocratie participative peut être considéré comme un phénomène normal vu l'élévation du niveau d'éducation, l'individualisme croissant, et l'affaiblissement du respect envers la plupart des autorités, et comme un approfondissement de la vie démocratique à partir des acquis du système représentatif.

Ce mouvement n'est pas nouveau : dans la plupart des cadres de la vie sociale (monde du travail, école avec la représentation des parents d'élèves ou université avec l'élection de représentants des étudiants dans les différents conseils, milieux divers avec le mutualisme), les cinquante dernières années ont vu de nombreuses institutions donner un droit à la parole à leurs partenaires ou usagers, ou être soumises à de fortes pressions pour le faire ; pourquoi en serait-il autrement ailleurs ? Il s'agit là d'un mouvement de fond auquel il sera difficile d'échapper.

Certes, il est difficile d'intervenir au jour le jour dans le déroulement des affaires lorsqu'on a délégué le pouvoir à un représentant élu, mais un contact doit être maintenu, selon des procédures à définir, entre les représentants et les mandants : la recherche d'un équilibre entre représentation et participation est l'un des défis majeurs de la gouvernance. Face à cette revendication, la tentation est forte d'octroyer un droit à la parole factice, encadré sinon "verrouillé" par les autorités. Ce n'est pas la solution. *La Suisse nous montre l'exemple d'une démocratie à la fois plus décentralisée et plus participative que la nôtre, même si son fonctionnement n'est pas parfait et l'amène à rechercher elle aussi le point d'équilibre optimal.*

### **4) Gouvernance et société de l'information**

A un autre niveau d'analyse, on peut même se demander si la gouvernance n'est pas une forme d'organisation nouvelle des rapports entre acteurs, spécifique à une société dominée par l'information et la communication, et où le pouvoir et l'action n'obéissent peut-être plus aux mêmes règles que dans les sociétés agricoles et industrielles. D'un modèle traditionnel où le pouvoir politique, tirant sa légitimité de la société civile dans les régimes démocratiques, s'impose à son tour à celle-ci ainsi qu'au monde de l'entreprise, dépourvu de légitimité propre et réduit à

un rôle d'intendance, on passerait à un monde plus complexe, pluriel, dominé par l'expression instantanée et impérieuse des besoins, dont la satisfaction mettrait en concurrence aussi bien les autorités publiques que la sphère marchande ou la société civile elle-même (à travers des formes aussi diverses que l'auto-production, l'économie sociale, le "travail noir" ou le bénévolat). Les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettant à l'expression des besoins de se faire sans règles et sans limites, et au "plus offrant" d'y répondre instantanément, hors toute considération de statut ou de règles traditionnelles de "bonne conduite".

On conçoit que les autorités publiques, peu habituées à se contenter d'un rôle de "mieux-disant" ou de "moins-disant" naguère réservé aux entreprises, se sentent mal à l'aise dans un monde où la légitimité est de moins en moins l'objet de débats théoriques, et doit se conquérir à chaque instant sur le terrain, par la meilleure écoute et la réponse la plus rapide et la plus adéquate aux demandes d'un "citoyen-consommateur" sans cesse plus exigeant et impatient. Si l'Etat, l'entreprise et la société civile cessent d'être des sphères marquées par des objectifs et des activités radicalement différents, pour devenir des cadres en partie concurrents (tous susceptibles de produire des biens collectifs comme l'éducation, la sécurité ou l'organisation urbaine), alors il faut inventer de nouveaux modes de rapport entre eux, et la "gouvernance" pourrait être une clé d'organisation de ces rapports. Elle serait en quelque sorte une nouvelle technique de pilotage dans un monde de communication tous azimuts récusant en partie les hiérarchies et les procédures traditionnelles.

## **B - LES MODELES DE GOUVERNANCE**

Si le terme de "gouvernance" est un vieux mot français, le concept dans sa version moderne nous est revenu du monde anglo-saxon, où il a pris certaines acceptions qui méritent quelques commentaires avant d'être adoptées telles quelles.

### **1) Le modèle dit de "corporate governance"**

Ce modèle de *corporate governance* ("gouvernement d'entreprise", ce qui n'est pas une bonne traduction puisqu'il faudrait parler de "gouvernance d'entreprise"), développé dans les pays anglo-saxons dans les années 80 sous l'influence de l'*American Law Society* et relayé par les fonds de pension, pour améliorer la gestion des entreprises privées dans l'intérêt des actionnaires, correspond plus ou moins à la réponse à une situation où une certaine méfiance s'est instaurée entre les mandants (les actionnaires pour une entreprise) et les mandataires (la direction de l'entreprise) : il s'agit de mettre au point les méthodes de contrôle permettant aux mandants de s'assurer à tout moment, et non pas seulement au moment de la reddition des comptes annuels ou de l'élection, que le mandataire agit conformément à leurs vœux et à leurs intérêts. De ce modèle, qui s'applique bien sûr en premier lieu à l'entreprise, on retiendra l'idée que le contrôle de l'action de ceux qui ont une responsabilité collective ne doit pas se limiter au moment de leur nomination, mais doit être organisé de façon quasi permanente afin d'éviter tout risque de dérive. L'exercice d'un contrôle strict par les actionnaires, souvent en quête de profit à court terme, a donné en France à la gouvernance d'entreprise une image souvent négative, car favorisant l'annonce de

réductions drastiques d'effectifs et sous-estimant le long terme. Toutefois, son utilité en terme de transparence de l'action des dirigeants ne saurait être contestée.

## 2) La “gouvernance urbaine”

Appliqué aux problèmes urbains dans les pays anglo-saxons sous le terme d’*“urban governance”*, le concept conserve de son origine l'idée d'une recherche d'efficacité et de mise sous pression et contrôle des collectivités locales, mais se développe dans un milieu plus complexe que celui de l'entreprise, où les partenaires sont plus nombreux et les intérêts moins simples à définir, et il devient donc susceptible d'interprétations et d'utilisations assez diverses.

Ainsi, dans la Grande-Bretagne thatchérienne, dans un contexte de lutte à couteaux tirés entre le pouvoir central et les autorités locales, souvent d'opposition, ce concept se décline sous différentes formes, avec notamment une taxe d'habitation à tarif unique dans chaque commune (*Community tax*, dite *poll tax* par ses adversaires) destinée à rendre plus lisible (parce que plus douloureux) le coût des politiques locales ; avec l'encouragement aux partenariats complexes acteurs publics/secteur privé, le recours aux privatisations et aux agences, la multiplication des procédures de concours et d'appels d'offres (par exemple pour la politique de la ville !). Le but officiel est toujours une plus grande efficacité et une garantie de bon rapport qualité/prix pour le citoyen/client/contribuable. Mais très clairement, ici, la “bonne gouvernance”, si elle a ses mérites et ses justifications, est en même temps une machine de guerre du pouvoir central contre les collectivités locales. On voit mal la “gouvernance” se développer en France ou en Ile-de-France dans une telle perspective, même si l'efficacité des institutions est aussi appréciable de ce côté-ci de la Manche que de l'autre .

Aux Etats-Unis, la “régional governance” consiste essentiellement dans la possibilité d'un contrôle d'échelle métropolitaine sur des développements en zone périurbaine hors de la zone de compétence des autorités de l'agglomération centrale . En caricaturant à peine, un auteur américain a pu décrire ce processus comme celui d'une “machine de guerre” au service d'intérêts de l'agglomération centrale (promoteurs investis dans le centre, minorités ethniques, groupes sociaux défavorisés et électeurs démocrates) contre d'autres groupements d'intérêts (fonciers, groupes sociaux blancs des classes supérieures et électeurs républicains) cherchant à se créer une certaine autonomie en zone périurbaine.

## 3) Le concept de “growth coalitions”

Certains auteurs anglo-saxons préfèrent insister sur le concept de “*growth coalitions*” (regroupements ou coalitions d'intérêts au service de la croissance économique), dans une perspective tournée essentiellement vers le développement économique, et insistent donc sur le partenariat entre les entreprises et organismes consulaires, d'une part, et les acteurs publics, d'autre part, partant du postulat qu'ils partagent ces mêmes priorités. On parle alors volontiers

de “ maire-entrepreneur ” ou de “ ville entrepreneuriale ”. Si la collaboration entre organismes consulaires et collectivités locales est classique en France, et tout particulièrement en Ile-de-France, où les enjeux économiques sont particulièrement importants, le contexte politique et idéologique ne permet pas partout de faire de la croissance économique l’objectif exclusif d’une amélioration des procédures de gouvernement urbain, d’autant plus que beaucoup de communes sont d’abord des communes-dortoirs dont les problèmes sont de nature différente, et que d’autres sont surtout préoccupées par la protection de leur environnement. Cette dimension peut donc sans aucun doute être présente dans une gouvernance “ à la française ”, mais ne saurait résumer à elle seule une telle approche.

#### **4) Le contexte français, et notamment francilien**

Il est marqué en fait par notre histoire, et par le passage au début des années 1980 d’une politique séculaire de centralisation à une décentralisation qui n’a pas encore vingt ans. Il s’y est ajouté, comme ailleurs, le recours croissant à des acteurs privés ou semi-publics, qui a accru la complexité là où nous étions habitués à une relative et apparente simplicité et lisibilité de l’action publique. Il ne s’agit donc pas chez nous de proposer une gouvernance contre les collectivités territoriales, mais de répondre à des problèmes spécifiquement français, liés en partie à l’évolution récente de nos institutions et de nos modes d’action.

De plus, en Ile-de-France, une caractéristique spécifique par rapport aux autres régions françaises vient s’ajouter pour rendre le problème plus complexe et la solution plus urgente : c’est la double dimension de capitale nationale et de grande métropole, voire de “ métapole ” selon l’expression de François Ascher (voulant dire par là que la métropole dispose d’annexes ou de relais qui peuvent se situer bien au-delà de ses frontières), ce qui ajoute un niveau supplémentaire, et sans doute essentiel, à la problématique .

Aucun modèle ou définition de la gouvernance ne s’imposant à nous par lui-même, nous pouvons donc, en nous appuyant sur les particularités de notre pays et de notre région, centrer notre problématique de la gouvernance sur “ *le décalage ou les contradictions entre :*

- *d’une part le caractère “métropolitain” des difficultés de notre région, qui mettent souvent en jeu des interactions entre les différentes parties ou composantes de la métropole,*
- *et d’autre part la lourdeur ou l’opacité des processus de mise en œuvre des politiques publiques, du fait de la multiplicité des acteurs, notamment de l’Etat, et de leurs compétences superposées et fractionnées.*

La “ gouvernance ” constitue l’une des réponses possibles à ces contradictions qui rendent la région plus difficilement gouvernable.

## II - LE CONSTAT

Les problèmes de gouvernabilité sont souvent évoqués en France et ils font l'objet d'études d'organisme à vocation nationale ; aussi notre section, dont la vocation est régionale, a-t-elle préféré insister sur la dimension francilienne du problème, même si, bien sûr, dimension nationale et dimension francilienne sont souvent indissociables.

### A - LES SPECIFICITES DE L'ILE-DE-FRANCE EN MATIERE DE GOUVERNABILITE

#### 1) Multiplicité des pouvoirs et importance des enjeux

A la fois capitale de la France et grande métropole s'étendant sur 8 départements et 1281 communes, la région Ile-de-France a le redoutable privilège de voir cohabiter sur son territoire les pouvoirs les plus variés et les plus considérables, confrontés à des enjeux qui, tout en la concernant directement, dépassent souvent de loin ses frontières

#### a) L'Ile-de-France est marquée par une concentration exceptionnelle de pouvoirs multiples

Il est incontestable que cette concentration affaiblit une partie d'entre eux. On mentionnera la présence incontournable du pouvoir national, la faiblesse relative du pouvoir régional liée à cette présence, le découpage de la région en huit départements, la force exceptionnelle de la ville-département de Paris. Cet empilement de pouvoirs de niveau différent se fait sur des territoires exigus et finalement peu différents entre eux en termes d'échelle géographique, le cas limite étant celui de la ville-département de Paris où il y a coïncidence totale entre ces deux niveaux. La présence à Paris de nombreux organisme nationaux dépendant directement du pouvoir central, soit en termes de gestion soit en termes de tutelle, ne peut qu'ajouter à la confusion, d'autant plus que l'importance des enjeux implique souvent une intervention financière de l'Etat.

#### b) Des enjeux particulièrement importants

L'Ile-de-France est à la fois le centre du pouvoir national, d'où un enjeu politique de première grandeur, mais aussi la vitrine de la France à l'étranger, le centre nerveux de l'économie, et le principal foyer culturel du pays ; elle est en même temps le lieu de vie et de travail d'environ un cinquième de la population française. Il est normal que de tels enjeux impliquent un jeu d'acteurs serré et complexe, et qu'ils créent sans cesse la tentation de passer outre aux contraintes démocratiques sinon aux contraintes légales, pour ne pas parler des simples procédures de concertation avec les habitants. Bien que le fait puisse paraître anecdotique, quand on se souvient qu'un haut responsable administratif a fait couper de nuit et en toute illégalité des arbres sur le quai de la Seine pour faciliter la construction d'un centre de rencontres international, on devine que nous sommes dans une région où la mise en œuvre d'une bonne gouvernance ne sera pas facile, sans parler d'un simple respect de la subsidiarité.

## **2) Variété des populations et des territoires**

Encore les choses seraient-elles simples si l'Ile-de-France était une région homogène, dont les intérêts étaient faciles à cerner ; il n'en est rien, et ce pour plusieurs raisons.

### **a) Des populations particulièrement variées sur le plan sociologique et culturel**

L'Ile-de-France rassemble à la fois les groupes sociaux les plus favorisés, une concentration exceptionnelle de cadres (plus d'un million, le cinquième de la population active), la principale concentration des grandes fortunes françaises, la population la plus diplômée de France (15% de diplômés du supérieur contre 7,5% pour la France entière mais également le plus grand nombre de personnes en difficulté. Ce n'est pas que les pauvres d'Ile-de-France le soient plus qu'ailleurs, mais il est clair que c'est dans notre région que les contrastes sont les plus forts.

L'Ile-de-France est également la porte d'entrée en France des populations immigrées, dont elle connaît la principale concentration du pays (38,3% des étrangers résidant en France métropolitaine en 1990). Il s'agit non seulement d'une immigration ancienne et plus ou moins bien intégrée, mais aussi d'une immigration récente, avec des personnes parlant parfois à peine le français, et dont l'intégration peut poser des problèmes redoutables, notamment à l'école lorsque leurs enfants se retrouvent, comme c'est le cas parfois, majoritaires dans certaines classes .

### **b) Le thème des mobilités et multiplicités d'allégeances**

Ce thème évoqué précédemment, concerne tout particulièrement l'Ile-de-France. La dissociation du lieu de résidence et du lieu de travail (42,8% des Franciliens travaillaient hors de leur département de résidence en 1990), la possession de résidences secondaires, le maintien de liens avec la région d'origine sont plus développés que nulle part ailleurs. Quel Parisien n'est pas aussi un peu picard, breton, auvergnat, ou originaire de contrées plus lointaines encore ? Enfin, Paris est par excellence la ville des réseaux, qu'ils soient basés sur une appartenance sociale, philosophique ou religieuse, professionnelle, politique, régionale, ethnique ou autre. L'appartenance à ces réseaux, pour beaucoup de Franciliens, passe avant l'appartenance à la commune de résidence et à plus forte raison au département de résidence.

Encore ne s'agit-il ici que de considérations générales. Or, et ceci intéresse directement toute étude sur la gouvernance, la variété des populations franciliennes et de leur appartenance se décline sur le plan local en une infinité de combinaisons possibles.

### **c) Une variété exceptionnelle de situations locales**

L'Ile-de-France est marquée par la présence de la plus grande commune urbaine de France avec Paris, mais elle compte aussi de nombreuses communes rurales dans sa périphérie ; certaines communes sont des pôles d'emploi majeurs du pays, alors que d'autres sont de pures communes-dortoirs. Certaines sont synonymes de richesse comme Neuilly-sur-Seine alors que d'autres voient

s'accumuler les populations en difficulté : il n'est nullement surprenant que ces collectivités aient des préoccupations différentes, et des méthodes différentes pour les faire entendre. On ne s'étonnera pas par exemple que ce soit dans l'Ouest parisien, à proximité de sites prestigieux comme la terrasse de Saint-Germain, que le tracé des autoroutes ait été le plus difficile à fixer.

Une telle variété d'intérêts et d'attitudes pourrait susciter la tentation de résoudre les problèmes d'en haut, en faisant valoir le principe d'autorité, garant de l'intérêt général. Mais justement il est de moins en moins facile de faire valoir ce principe d'autorité, et tout particulièrement en Ile-de-France.

## **B - DES EXIGENCES CROISSANTES, DES REPONSES PLUS DIFFICILES**

### **1) Des exigences croissantes des différents groupes sociaux**

Ces exigences apparaissent notamment en matière de gouvernance, ce qui veut dire tout simplement que ces groupes veulent faire entendre leur voix et qu'ils veulent qu'on les écoute. Elles peuvent être le fait des individus, en raison d'une éducation plus poussée, de la liberté de circulation de l'information. Elles sont également les conséquences logiques du développement de l'esprit démocratique et du succès des campagnes en faveur des Droits de l'Homme, conjuguées de façon explosive avec une perception plus aiguë des inégalités sociales. Il s'y ajoute une perte de respect pour les autorités en général et les autorités politiques en particulier, et dans certains cas pour tout type d'autorité quel qu'il soit. Mais ces exigences ne portent pas uniquement sur l'aspect " procédural " (être consulté). Elles portent aussi, et plus fortement encore, sur d'autres valeurs, comme la liberté et la sécurité, comme nous le verrons plus loin.

Ces exigences peuvent aussi être formulées plus collectivement, par des groupes ou communautés aux bases les plus variées évoquées plus haut : religieuses, ethniques, sexuelles (intense " lobbying " des homosexuels ces dernières années, etc.

Il est difficile de savoir à l'avance quels types d'exigences de gouvernance, individuelles ou collectives, l'emporteront dans l'avenir, ou si les autorités devront faire face aux deux en même temps, mais il est déjà évident que les uns comme les autres (les individus comme les communautés) ont déjà montré qu'ils ont les moyens de se faire entendre.

### **2) Des acteurs privés ou collectifs ayant de plus en plus les moyens d'imposer leurs vues aux acteurs publics**

Ces exigences, souvent légitimes en elles-mêmes, ne poseraient aux autorités que de simples problèmes d'arbitrage, si de nombreux acteurs n'étaient, de plus en plus, en état de faire prévaloir leurs intérêts envers et contre tout :

- soit par intimidation (violences mais aussi toutes sortes d'actions collectives type " pression de la rue " ou campagne médiatique) ;

- soit en se délocalisant, c'est-à-dire en votant avec leurs pieds : (classes aisées en matière d'habitat, entreprises surtout multinationales en matière de fiscalité ou d'environnement) ;
- soit en faisant valoir leur poids économique ou social (entreprises, corporations) ;
- soit en ayant recours au contentieux à l'échelle qui leur est la plus favorable (départementale, nationale et/ou européenne voire internationale).

L'importance nationale des enjeux politiques et économiques en Ile-de-France fait que bien entendu les pouvoirs publics sont particulièrement sensibles à tout désordre qui affecterait la région, comme c'est d'ailleurs le cas dans toutes les capitales.

### 3) Une nouvelle géographie des pouvoirs et des contre-pouvoirs

Or, face à ces exigences croissantes et appuyées sur une force de persuasion de plus en plus considérable, les autorités présentes en Ile-de-France, indépendamment de la complexité de leurs structures, sont confrontées à des conditions d'exercice du pouvoir nouvelles et de plus en plus difficiles :

- nature variée des interventions qui leur sont demandées, sortant de la traditionnelle action réglementaire et administrative au profit de la gestion de l'exceptionnel ;
- perte de l'influence de l'Etat du fait de la décentralisation, de la construction européenne, de la multiplication des accords internationaux (OMC, etc.), de la limitation de ses marges de manœuvre budgétaire (on ne saurait compter chaque année sur une cagnotte providentielle). De plus, ces dépendances créent une incertitude supplémentaire du fait de leur caractère évolutif : que sera l'Europe demain ?
- les communes et les départements, d'abord renforcés par la décentralisation, se voient conurrencés par de nouveaux pouvoirs intercommunaux ou régionaux, par la multiplication des intervenants comme agences ou comités divers. Par ailleurs, chaque institution territoriale sortant désormais de son " bloc de compétences " pour intervenir dans tous les domaines intéressant son territoire, le jeu de l'action publique devient de plus en plus complexe. La gouvernance interinstitutionnelle (c'est-à-dire la concertation et la négociation entre institutions) y gagne sans doute, mais aux dépens de la transparence et de la lisibilité ;
- enfin, deux " pouvoirs " agissant en même temps comme contre-pouvoirs ont renforcé leur position ces dernières années : les médias d'une part, et la justice de l'autre. S'ils sont loin de contrôler l'ensemble de la vie sociale, ils ont par contre le pouvoir de déstabiliser très facilement les détenteurs de l'autorité publique, et même parfois privée (chefs d'entreprises), ce qui est essentiel quand on veut étudier comme nous le faisons ici le jeu subtil des rapports entre les différents acteurs de la vie régionale.

## **C - SURABONDANCE D'INFORMATION ET DEFICIT DE CONCERTATION**

### **1) Une information à la fois surabondante et lacunaire, parfois difficilement maîtrisable**

S'il est un lieu en France où l'information est disponible en abondance, sur les sujets les plus variés, et où les moyens d'y accéder sont les plus nombreux (des bibliothèques ou médiathèques aux " cybercafés "), c'est bien l'Ile-de-France. Le Francilien devrait en principe être le Français le mieux informé sur tout ce qui l'intéresse. Malheureusement, le mieux est parfois l'ennemi du bien. Quand il s'agit de thèmes d'intérêt local ou régional, et quelle que soit la qualité des médias couvrant ces questions, le Francilien, dont la journée n'a que 24 heures comme celle des autres Français, voit facilement son attention détournée par la sollicitation de toutes sortes d'autres informations ou activités. On sait par exemple que c'est le Parisien qui de toute la France regarde le moins la télévision, ayant sans doute d'autres loisirs à sa disposition. De plus, l'existence d'une information ne garantit pas son accessibilité facile pour tous, et on retrouve ici encore le poids des inégalités culturelles majeures de la région, comme l'intérêt inégal des élites parisiennes pour les thèmes d'intérêt local. En fait, malgré l'existence de " France 3 ", du Parisien et de suppléments concernant l'Ile-de-France dans de nombreux médias nationaux, ainsi que des journaux départementaux et locaux, on arrive souvent à la situation paradoxale que le Francilien est plutôt moins bien informé sur la vie de sa région que ses concitoyens de province !

### **2) Un déficit historique de concertation**

Il est l'héritage d'une centralisation particulièrement présente et tenace en Ile-de-France du fait de la présence de l'Etat central, notamment au niveau de la Ville de Paris jusqu'en 1977, mais aussi de la Région dont l'élaboration du dernier schéma directeur sous l'autorité de l'Etat a montré toute la difficulté de la position.

Pendant longtemps, cette tradition de centralisation et d'usage du principe d'autorité a marqué certaines collectivités territoriales. Sur ce point, des évolutions positives sont en cours, notamment à Paris, où la tradition centralisatrice était la plus forte, par exemple sur les questions d'urbanisme ou de logement, mais ces évolutions sont encore très récentes et toutes les plaies ne sont pas encore refermées, notamment chez certains militants associatifs qui ont encore quelques mauvais souvenirs et ne se départissent que difficilement d'une certaine méfiance.

Et pourtant, on peut dire qu'un certain mouvement vers la gouvernance est déjà amorcé, même si ce n'est pas toujours sous ce nom .

## **D - UN MOUVEMENT VERS LA GOUVERNANCE DEJA AMORCE**

## **1) De nombreuses procédures permettent déjà d'associer les acteurs à des décisions d'intérêt public**

Les textes nationaux ne cessent de renforcer ces procédures, et les différents partenaires de l'action publique font preuve d'une imagination certaine en la matière. Sous divers noms, et surtout sous celui de concertation, la gouvernance est déjà en partie une réalité. Des domaines comme l'urbanisme, le logement, certains thèmes d'action sociale comme l'insertion, ne se conçoivent plus sans la réunion de commissions de concertation ou de consultation. Chaque année ont lieu entre 10 000 et 15 000 enquêtes publiques ! Il existe certainement encore quelques lacunes, mais chaque jour la législation en comble l'une ou l'autre, et on finit par se demander pourquoi tant parler de gouvernance alors que les textes prévoient tant de consultations ou d'enquêtes publiques. C'est sans doute d'abord parce que leur mise en œuvre n'est pas à la hauteur des prétentions.

## **2) La mise en œuvre de ces procédures laisse beaucoup à désirer**

Ces procédures laissent à désirer en raison des réticences profondément ancrées dans le comportement de nombreux acteurs institutionnels, et surtout de la faible participation du public à quelques rares exceptions près. Même pour les procédures qui ont suscité une mobilisation importante comme le Plan de Déplacements Urbains (P.D.U.), l'immense majorité des citoyens restent en dehors du processus, dont ils ne sont souvent même pas au courant (surtout en Ile-de-France vu la taille de l'agglomération et le flux d'informations de toutes natures). La situation est particulièrement catastrophique en ce qui concerne les jeunes, dont le désintérêt semble quasi total.

Ce relatif manque d'intérêt de beaucoup de citoyens pour la participation au débat public, alors même qu'ils demandent que leurs *desiderata* soient mieux pris en compte et acceptent de moins en moins des décisions prises de façon autoritaire, nous oblige à nous poser des questions de fond : le citoyen serait-il en contradiction avec lui-même ? La vie actuelle lui laisse-elle le temps de s'occuper de questions d'intérêt général, alors que ce temps précieux est sollicité de tant de côtés ? Les hommes politiques lui offrent-ils des débats sur les sujets qui l'intéressent vraiment ? (on ne saurait ici, bien sûr, éviter de penser au référendum sur le quinquennat, qui visiblement ne les intéressait pas). Les médias jouent-ils leur rôle ou contribuent-ils à détourner l'attention des citoyens en faveur de sujets plus médiatiques ?

Le corollaire de ce manque d'intérêt du grand public, c'est aussi l'institutionnalisation, sinon la "professionnalisation" de la concertation. Certains "piliers" des mouvements associatifs sont devenus les partenaires habituels des autorités dans toutes les concertations, et deviennent plus ou moins malgré eux des "gestionnaires de procédures". On ne saurait le leur reprocher, puisque leur constance est le fruit de leur dévouement, et leur isolement le fruit du désintérêt de leurs concitoyens, mais on ne peut que le regretter pour le renouvellement du débat et la représentation des souhaits des habitants dans toute leur diversité. Et l'on pourrait souhaiter que, plutôt que des spécialistes des procédures de concertation, ils soient des médiateurs entre le

public et l'administration ou les élus. Ce qu'ils sont d'ailleurs déjà dans un certain nombre de cas, bien heureusement.

### **3) Dans certains cas, les procédures de gouvernance existantes contribuent même à aggraver la crise de gouvernabilité**

En raison de leur longueur ou d'une perte de responsabilité, ces procédures ne garantissent même pas l'absence de contentieux. A Bordeaux par exemple, le processus de décision aura duré 4 ans pour un pont dont la construction durera 3 ans. En Ile-de-France, le débat du CESR sur le projet de budget 2001 a mis en lumière les effets pernicieux de l'accumulation des procédures d'instruction et de concertation et de la complexité des processus de décision : les grandes opérations d'infrastructures de transports qui devaient être lancées dès 2001 au titre du Contrat de Plan Etat-Région ne pourront l'être avant 2 ou 3 ans !

Dans les enquêtes d'utilité publique, l'intervention des commissaires-enquêteurs peut même dans certains cas compromettre un début de consensus, comme ce fut le cas pour le tramway de Caen, et retarder inutilement le début des travaux. Le ministère de l'Equipement lui-même a cru bon de publier en décembre 2000 une enquête sur ce thème (« Les commissaires-enquêteurs et l'intérêt général », coll. 2001 Plus, n°54). Dans de nombreux cas, on se rend compte que les processus légaux de concertation ou d'enquête liés à certains types de décisions ont atteint leurs limites sans pour autant que les gens aient eu le sentiment d'être consultés, et sans qu'un consensus ait pu être obtenu !

Il y a peut-être même plus grave encore, lorsque l'attitude des pouvoirs montre qu'ils ne sont prêts à accepter les résultats d'une consultation que s'ils vont dans leur sens : dans ce cas, c'est la crédibilité même du processus qui peut être détruite pour longtemps. Pour ne faire de peine à personne, nous citerons cette grande ville canadienne où un référendum organisé sur le thème de l'annexion de communes de banlieues à la commune centre a donné une majorité écrasante de " non " et a été suivi par la mise en oeuvre de l'annexion repoussée par le vote !

Peut-on au moins espérer que les choses s'arrangeront, et que le consensus, pour autant qu'il soit l'objectif de la gouvernance, aura plus de chances de s'établir dans l'avenir, au moins en ce qui concerne les Franciliens ?

### **III - UN ESSAI DE PROSPECTIVE**

Se contenter d'un constat, lorsqu'on raisonne sur le long terme, ne saurait suffire : les recommandations doivent être en phase avec le monde futur et non seulement avec le monde actuel. D'où la nécessité d'une dimension prospective. Toutefois, notre section vient tout juste d'achever un exercice de cette nature, avec le rapport " Vivre en Ile-de-France en 2025 ", présenté en son nom par Louis Guieysse en juin 1999. Nous nous contenterons donc de rappeler brièvement celles de ses conclusions qui nous semblent le plus en rapport avec le sujet ici traité. L'idée essentielle

est que la Région aura des défis à relever, qui mettront parfois à rude épreuve le consensus entre Franciliens :

### **A) Vers un renouveau de l'immigration ?**

Le rapport “ Vivre en Ile-de-France en 2025 souligne ainsi “ la contradiction entre :

- *la gestion des séquelles de l'immigration de masse des trente glorieuses, avec de grandes difficultés d'intégration ;*
- *la perspective d'une nouvelle immigration beaucoup plus qualifiée et sélective, nécessaire pour assurer le dynamisme économique et culturel de la France et tout spécialement de l'Ile-de-France, traditionnellement ouverte sur le monde ;*
- *et le risque d'une reprise massive et non choisie de l'immigration de personnes fuyant des pays en difficultés”.*

*Par ailleurs, l'intégration européenne risque de remettre en cause le concept même d' “ étranger ”, troublant un peu plus le débat sur cette question essentielle.*

Comme nous l'avons dit plus haut, cette question est cruciale pour l'Ile-de-France, puisque celle-ci accueille 38% des étrangers en France et est la porte d'entrée des nouveaux arrivants. Il est très probable que la question de l'immigration se posera en partie à l'horizon 2025 dans des termes nouveaux, sans doute moins passionnels qu'aujourd'hui ; mais elle se posera sans doute aussi encore en partie dans les mêmes termes qu'aujourd'hui, notamment lorsqu'il s'agira de cohabitation avec des populations très défavorisées et peu intégrées, dans un contexte de recherche peut-être exacerbée de la sécurité et de la qualité de la vie. Ce qui ne fera qu'une contradiction de plus à gérer, mettant à l'épreuve la cohésion des Franciliens.

### **B) Une pression croissante de la demande de logements adressée au secteur HLM**

Cette pression va croître notamment du fait du report progressif vers ce secteur des plus démunis logés actuellement dans le “ parc social de fait ” du secteur privé. Il est trop tôt pour savoir si les lois les plus récentes suffiront à y faire face. Mais il est déjà clair que ces dernières suscitent déjà un débat, qui d'abord focalisé sur le principe, va se développer désormais sur ses modalités d'exécution ; il oppose notamment les communes ayant plus ou moins de 20% de logement social. Plus généralement, une demande croissante de logements, qu'elle soit liée à la croissance de la population ou tout simplement à une demande de plus grand confort, risque de mettre à l'épreuve le compromis laborieusement élaboré à l'occasion de la préparation du Schéma Directeur de la Région, et de renouveler, peut-être de façon plus aiguë, les tensions qui avaient présidé à son élaboration .

### **C) Une multiplication des cas de mouvements pendulaires entre l’Ile-de-France et les régions voisines**

Cela risquerait de déjouer en partie les politiques d’aménagement conçues dans le seul cadre régional, même si ce cas est déjà envisagé. Et une réappréciation des rapports entre Paris, la proche et surtout la grande couronne, probablement la plus dynamique, obligera aussi à redéfinir les rôles de ces différents espaces, et ne manquera pas de susciter des conflits entre logiques locales et globales, résidentielles et fonctionnelles.

### **D) Un vieillissement de la population**

Moins important en Ile-de-France qu’ailleurs, ce vieillissement imposera des devoirs de solidarité et pourrait être la source de conflits potentiels entre générations, plus ou moins marqués selon les lieux et les échelles de raisonnement. Il ne s’agit pas seulement ici du financement des retraites, mais aussi de questions aussi triviales que la cohabitation entre jeunes et personnes âgées dans le même immeuble ou la même cage d’escalier. Il suffit d’avoir fréquenté une assemblée de copropriété pour deviner quelles seront les difficultés d’une gouvernance associant des générations différentes. On peut penser également que cette partie croissante de la population sera de plus en plus attentive aux problèmes de sécurité, et qu’elle adressera de fortes demandes aux autorités publiques dans ce sens. Il s’agira moins ici d’une demande de gouvernance que d’une demande d’exercice sans faiblesse des fonctions régaliennes de l’Etat.

### **E) Une désynchronisation des temps de la vie quotidienne et une diversification des rapports “ espace/temps ”**

Elle se produira à toutes les échelles de la vie, du quotidien à la vie entière et elle posera, comme l’avait souligné le rapport, des problèmes de fond, notamment d’organisation des transports et de la vie urbaine, mais elle débouche aussi sur une demande de concertation qui relève de la gouvernance : négociation des temps de travail, des horaires d’ouverture de différentes institutions (du commerce à l’école). Si des formes de consultation ou de négociation ont été déjà institutionnalisées sur un certain nombre de ces thèmes, nul doute que les problèmes posés en appelleront d’autres.

### **F) Un défi majeur à notre système éducatif**

Celui-ci devra répondre à la fois à des demandes totalement différentes, allant de l’intégration d’enfants de milieux défavorisés parlant à peine français, à l’offre d’une formation continue de haut niveau technologique ou culturel, tout en restant fidèle à sa mission : offrir à chacun la possibilité de mettre en valeur au mieux ses capacités personnelles. C’est sans doute en Ile-de-France que ce défi éducatif revêtira la plus grande acuité, puisque la région cumule le plus grand nombre d’enfants en situation difficile voire catastrophique et la plus grande demande de qualifications du plus haut niveau. La rigidité actuelle du système, attestée à toutes les échelles, aussi bien par la difficulté du Ministère à faire accepter des réformes que par le témoignage d’un

mairie d'Ile-de-France auditionné par notre section sur ses rapports avec le rectorat, laisse penser que son évolution nécessaire ne se fera pas sans soubresauts. Elle ne se fera pas non plus sans une mise en évidence d'intérêts parfois contradictoires, entre lesquels il faudra bien trouver une méthode d'arbitrage .

Au total, il est infiniment probable que la région aura dans les vingt ans qui viennent à affronter des défis qui mettront à l'épreuve sa cohésion. Encore n'avons nous évoqué ni la possibilité d'une crise économique majeure, très concevable sur un aussi long laps de temps, ni le risque d'une montée de communautarismes mettant l'Ile-de-France dans une situation, sinon de type " libanais", du moins inconfortable et contraire à nos systèmes de valeur actuels. Mais les défis évoqués ci-dessus seront déjà suffisants pour mettre à l'épreuve une démocratie représentative plus habituée à choisir elle-même ses terrains de débat politique qu'à se les voir imposer par les faits, comme on peut le voir à sa difficulté pour aborder les questions des retraites ou de l'éducation nationale .

## CONCLUSION

On ne peut manquer d'être frappé par la contradiction entre trois aspects du devenir de la Région évoqués ci-dessus :

- l'importance des enjeux tant nationaux que régionaux, qui met en évidence la nécessité de pouvoir agir vite et efficacement dans un monde qui change très vite (nouvelles technologies, ouverture des frontières, compétition notamment entre les grandes métropoles), tout en gardant à l'esprit le temps long et en prenant le temps de penser au long terme d'un développement durable ;
- la complexité et la fragmentation croissante de la région, qui la rendent déjà difficilement gouvernable et risquent d'en faire " un agrégat inconstitué d'intérêts contradictoires " difficiles à concilier entre eux ;
- le caractère à la fois déjà très développé et peu satisfaisant des mesures de gouvernance déjà adoptées sous tel ou tel vocable, dans le cadre des textes officiels.

Ces défis appellent de toute évidence des réponses ; mais sont-elles nécessairement de l'ordre de la gouvernance ?

## CHAPITRE II : RIEN NE PEUT REMPLACER UN BON GOUVERNEMENT

### I - LES RISQUES DU “TOUT-GOUVERNANCE” ET LES PREALABLES A LA GOUVERNANCE

L'enthousiasme pour un thème nouveau, si séduisant soit-il, et d'autant plus qu'il l'est, comporte un double risque : celui de le survaloriser par rapport aux autres solutions, existantes ou possibles, et celui d'oublier ses défauts éventuels. Or, une adhésion sans restriction à une gestion basée sur la gouvernance présenterait effectivement certains risques.

#### A) Premier risque : la composante “ institutionnelle” des problèmes de gouvernabilité

En admettant qu'il soit possible d'améliorer les procédures actuelles peu satisfaisantes en matière de gouvernance, on peut penser que les souhaits des différents acteurs, habitants ou entreprises, seraient mieux pris en compte et que le climat de confiance réciproque en serait amélioré. Mais cette amélioration en amont risquerait de déboucher sur peu de choses, sinon sur des déceptions, si en aval la complexité institutionnelle ne permettait pas à chacun des partenaires publics d'exercer pleinement ses responsabilités et de tenir ses promesses. Ce serait le meilleur chemin vers une perte totale de crédibilité de l'ensemble des procédures de gouvernance elles-mêmes. Il n'y a pas de bonne gouvernance sans bon gouvernement .

#### B) Le second risque est celui du développement de nouvelles inégalités à l'intérieur de la région

La faiblesse de la participation des habitants et même de certaines entreprises, dans la mesure où elle s'accompagne de fortes variations selon les endroits et les milieux sociaux, peut conduire à un effet pervers : celui de renforcer certaines inégalités spatiales et/ou sociales, les espaces les mieux dotés en acteurs dynamiques et prêts à jouer le jeu de la gouvernance pouvant y gagner en termes de développement économique, d'attractivité, d'équipements ou de qualité de vie, alors que les espaces déjà abandonnés le paraîtront encore plus. Il faut voir en effet que ce sont les mêmes acteurs qui sont le plus en mesure de faire jeu à part, de faire valoir leurs intérêts hors de toute gouvernance, et qui sont également le mieux placés pour profiter de la mise en place d'une “ gouvernance métropolitaine ” ; ceux-là gagneront sur les deux tableaux, alors que les autres perdront aussi sur les deux tableaux. Le souci de cohésion sociale et territoriale de notre région, enjeu particulièrement spécifique à l'Ile-de-France, peut donc se trouver en conflit avec le souci, également légitime, de développer des procédures de gouvernance. Certes, il ne faut pas généraliser, et l'on trouvera facilement des contre-exemples, mais l'on retiendra que le problème de l'accès généralisé aux bienfaits de la gouvernance peut se poser aussi, et que, si la gouvernance peut être un remède aux insuffisances de la démocratie représentative, cette dernière peut être aussi un garde-fou contre les dérives de la gouvernance.

### **C) L'exercice de la gouvernance suppose l'existence de partenaires bien identifiables**

Ces partenaires aux responsabilités claires et bien définies, doivent avoir les moyens, comme nous l'avons vu plus haut, de tenir leurs promesses. Ceci est valable pour l'ensemble des partenaires de la gouvernance, mais tout particulièrement des partenaires publics. Ici on voit parfaitement bien qu'une bonne gouvernance suppose de bonnes institutions et un " bon gouvernement ", lui-même garant d'une cohésion " républicaine ", que la gouvernance à elle seule ne peut garantir. C'est pourquoi, après avoir dans un premier temps pensé n'évoquer les questions institutionnelles qu'en fin du rapport et par défaut, notre section a décidé de les placer en premier, et de considérer qu'un " bon gouvernement " est une condition préalable à toute " bonne gouvernance " .

### **II - LA " GOUVERNANCE " IMPLIQUE D'ABORD UNE BONNE LISIBILITE DES INSTITUTIONS,**

Celle-ci doit permettre aux partenaires de chaque action publique, y compris à ceux qui peuvent être gênés ou lésés par cette action, de savoir qui décide quoi et qui fait quoi. Cette lisibilité est d'ailleurs nécessaire non seulement pour un développement de la démocratie participative, mais même pour le simple fonctionnement de la démocratie représentative, c'est-à-dire de la démocratie tout court .

Cette exigence de lisibilité devrait, pour réduire les risques de confusion entre les responsabilités des uns et des autres, se traduire de plusieurs façons :

- d'abord par une limitation du nombre des niveaux de décision (même si les niveaux de concertation peuvent être plus nombreux, ce qui montre la complémentarité entre gouvernement et gouvernance) ;
- ensuite par l'interdiction du cumul des mandats locaux, qui, en reportant sur une même personne la responsabilité de l'action de plusieurs collectivités, fait que l'on ne sait plus à laquelle de ces collectivités l'action est imputable ;
- enfin, par le renoncement aux financements croisés , sauf cas parfaitement clairs. Il faut voir que nous en sommes arrivés bien au-delà de la simple contractualisation sur des projets d'intérêt commun, et que les financements croisés ont pris une telle ampleur qu'ils remettent en cause la répartition des compétences entre collectivités. Par exemple, en ce qui concerne les collèges, qui relèvent en théorie de la compétence des départements, ceux-ci ne les financent en fait qu'à hauteur de 53 %, contre 24 % pour les communes et 23 % pour les régions, sans compter bien sûr l'essentiel : les traitements des enseignants pris en charge intégralement par l'Etat.

Cela n'empêcherait pas certains financements croisés limités, par exemple pour la réalisation de certaines opérations d'investissement dans le cadre du Contrat de Plan Etat/Région

ou de contrats entre Région, départements et communes, dans le cas où il y a intérêt à afficher l'intérêt commun que ces collectivités apportent à de telles opérations. Mais il faudrait éviter la généralisation de ces procédures, et, dans les cas où elles seraient retenues, l'accord devant être attesté par un contrat clair, il conviendrait que le chef de file, responsable de l'animation du projet, de sa réalisation et du respect des délais, soit clairement identifié. Par exemple, dans les opérations d'infrastructures où plusieurs maîtres d'ouvrage seraient impliqués, serait désigné un mandataire unique (au sens de la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique), solution qui aurait l'avantage de maintenir ses prérogatives à chacun des maîtres d'ouvrage, tout en confiant la conduite de l'opération, par délégation, à un acteur bien identifié et responsable devant tous.

### **III - IL FAUT QUE CHACUN DES ACTEURS SOIT PLEINEMENT RESPONSABLE DE SES ACTES**

La responsabilité des différents acteurs de la vie publique a fait de grands progrès depuis une vingtaine d'années avec d'un côté la décentralisation et la fin de la tutelle administrative sur les collectivités, de l'autre avec la privatisation de nombreuses entreprises publiques, mais les progrès de la subsidiarité sont encore difficiles à faire entrer dans les mœurs, alors qu'ils sont d'autant plus indispensables que la construction européenne progresse.

Une pleine responsabilité des acteurs de la vie publique a plusieurs implications :

#### **A) Un système électoral démocratique dans son principe pour les collectivités territoriales**

Ce système doit donc recourir autant possible au suffrage universel direct, être simple dans ses modalités, et permettre de dégager des majorités claires. On sait que le problème se posait en France, et notamment en Ile-de-France, en ce qui concerne la Région : le mode d'élection du conseil régional n'était pas jusqu'à présent satisfaisant à cet égard, mais la loi de 1999 a introduit des corrections qui devraient apporter aux conseillers une légitimité plus claire et favoriser le dégagement d'une majorité. Par contre, le même problème se pose toujours, un peu partout en France, en ce qui concerne les structures intercommunales, que les citoyens découvrent sur leurs feuilles d'impôt sans avoir eu l'occasion de les élire en tant que telles, ce qui est pour le moins choquant si on se rapporte aux principes fondateurs de la démocratie.

#### **B) Des ressources propres et bien identifiables et des marges de manoeuvre budgétaires**

Il est en effet nécessaire pour les collectivités territoriales d'avoir une fiscalité propre les rendant indépendantes<sup>1</sup> et leur donnant les moyens d'assumer leurs responsabilités, et pour les citoyens de savoir ce qu'ils votent ; de ce point de vue le cas de l'intercommunalité est très insatisfaisant, puisque les citoyens ont le sentiment que le pouvoir fiscal leur échappe.

Par ailleurs, une institution ne peut pas prétendre à une véritable responsabilité si elle a les mains liées par les “ services votés ” et ne dispose d'aucune marge budgétaire. La restauration des marges d'action budgétaire est un impératif pour tous les partenaires de l'action publique, et pas seulement pour les collectivités territoriales. L'Etat lui-même est concerné : quand on pense par exemple que 93,5 % du budget de l'Education Nationale sont consacrés aux traitements de ses fonctionnaires (hors pensions de retraites !), on prend la mesure de la faiblesse de ses marges d'action face à des problématiques nouvelles, sans même qu'il y ait à évoquer d'autres types de blocage.

Le même type de raisonnement vaut d'ailleurs pour les entreprises ou les associations, qui ne peuvent se passer d'une telle marge d'action si elles veulent être des partenaires actifs. Certes, cela relève de la gestion de chacune de ces institutions, mais nous avons pensé qu'il convenait de le rappeler, faute de quoi le discours sur la gouvernance risquerait fort de relever du catalogue de bonnes intentions sans suites. Il s'agit d'assurer l'adéquation entre les responsabilités et le pouvoir réel. Il n'y a pas de gouvernance quand il n'y a pas de marge de manœuvre des partenaires.

### **C) Une fiscalité locale spécifique et indépendante au service de compétences relativement précises et bien connues de tous**

Certes, le système des “ blocs de compétences ” qui a présidé à la décentralisation a été critiqué, notamment par certains partisans de la gouvernance, qui y voient une entrave à la libre négociation entre partenaires. En fait, cette délimitation précise des compétences, garante d'un bon gouvernement en tant qu'elle garantit la cohérence des actions, est aussi un préalable à la gouvernance, car, pour qu'une concertation ou une négociation se fasse dans la clarté, elle doit se faire avec le détenteur officiel d'une compétence et au su de tous, et non pas avec n'importe qui et sous n'importe quel prétexte.

## **IV - LE ROLE DE L'ETAT**

Cette définition claire des responsabilités ne peut prendre tout son sens que dans un contexte favorable. Parmi les conditions à réunir, nous en mentionnerons deux, toutes deux renvoyant à la responsabilité de l'Etat :

### **A) La suppression des contraintes réglementaires ou comptables inutiles**

---

<sup>1</sup> La question de l'autonomie fiscale et financière des collectivités locales en Ile-de-France fait l'objet d'un rapport qui devrait être présenté devant le CESR fin 2001-début 2002 par M. Joseph THOUVENEL.

De toutes parts on réclame un nettoyage des lois et règlements, dont l'accumulation évoque la fin de l'ancien régime à la veille de la Révolution, et ôte au citoyen honnête le moindre espoir de pouvoir respecter le principe selon lequel " nul n'est censé ignorer la loi ", puisque même une grande entreprise disposant d'un service juridique étoffé n'est pas toujours capable de s'y retrouver.

La comptabilité publique, dont la lourdeur est proverbiale et dont il est désormais reconnu par les plus hautes autorités qu'elle rend très difficile le contrôle des dépenses publiques et la protection de l'argent des contribuables, doit être revue de fond en comble, de façon à devenir à la fois efficace et compréhensible. Cet allègement est doublement indispensable à une démarche de gouvernance, car une comptabilité incomplète, tordue et ésotérique ne peut évidemment en aucun cas constituer une base de discussion et encore moins de contrôle. Si le Parlement lui-même n'est plus en mesure d'exercer ce contrôle, comment veut-on que de simples citoyens, même avertis, s'y retrouvent ? On ne fait pas de gouvernance sur la base de comptes illisibles et incomplets.

## **B) L'Etat doit être lui-même un partenaire fiable**

Il doit donc éviter de se contredire lui-même. A ce titre, une meilleure coordination entre les administrations, dans un esprit de mission et non de protection de leurs privilèges réglementaires, est tout à fait nécessaire. Cette question est particulièrement importante en Ile-de-France, où les compétences sont superposées et les acteurs nombreux : la gouvernance peut commencer également par une meilleure coordination interne entre acteurs publics ! Cette coordination doit être à la fois verticale et horizontale ; les incohérences dans l'action publique sont pour les citoyens ou les entreprises des causes de scandale qui minent leur confiance dans le système et rendent vains tous les discours sur la "gouvernance".

Un acteur semble ici particulièrement bien placé : le préfet, qu'il soit de département ou de région, qui devrait pouvoir être saisi facilement de toute incohérence entre administrations, avec obligation de rendre compte des mesures prises en réponse, aussi bien devant ceux qui l'ont saisi que devant l'Etat. En fait, le préfet est sans doute l'un des acteurs-clés de la gouvernance. C'est d'ailleurs pourquoi, parmi les élus auditionnés par la section, on a entendu regretter la " valse " trop rapide des préfets et sous-préfets, qui sont des interlocuteurs incontournables, et que l'on n'aimerait pas voir partir dès qu'ils ont eu le temps de bien comprendre les problèmes locaux.

A la confluence des complications inutiles et des manques de coordination entre ministères, on citera par exemple la question de l'accueil des étudiants étrangers<sup>1</sup> en France, et notamment en Ile-de-France, dans le cadre du programme européen ERASMUS, qui a fait d'abord l'objet de mésententes entre le Ministère de l'Education Nationale et celui des Affaires étrangères, ainsi qu'entre le CROUS et le CIES. De plus, l'application de la loi sur l'entrée et le séjour des étrangers a fait également l'objet de complications inutiles, des étudiants européens, au courant de la liberté de circulation et d'établissement dans l'Union Européenne, ne pouvant évidemment comprendre que notre police exige d'eux malgré tout un permis de séjour. Comment peut-on oser

---

<sup>1</sup> Ce thème fait l'objet d'un rapport qui devrait être présenté en 2001 devant le CESR par M. Elie COHEN.

parler de liberté au niveau politique, alors que dans le même temps cela se traduit en langage administratif par “déclaration, formulaire, autorisation préalable” ?

On notera enfin que la notion de “ responsabilité ” ne s’applique pas aux seuls acteurs publics. L’ensemble des acteurs doivent avoir à la fois une finalité bien définie et les moyens d’exercer leurs responsabilités. Ceci est vrai notamment des entreprises et des associations. Il en sera à nouveau question dans le chapitre III.

## **V - EST-IL POSSIBLE DE FAIRE COÏNCIDER A NOUVEAU “ TERRITOIRES LEGITIMES ” ET “ TERRITOIRES PERTINENTS ” ?**

Nous avons hérité de l’Histoire un certain nombre d’échelles territoriales dotées d’une légitimité pour agir, notamment sur le plan administratif : ce sont la commune, le département, l’Etat, et, de plus en plus, la Région. Mais l’évolution de la société, des transports, de l’économie remet en question la pertinence géographique de ces territoires ; l’échelle des projets, notamment d’aménagement ou d’équipement, est aujourd’hui souvent différente, c’est celle de l’intercommunalité, du pays ou de l’agglomération, et elle va parfois jusqu’à l’interrégional (Bassin parisien). Les Franciliens vivent à cheval non seulement sur plusieurs communes, mais même sur plusieurs départements. Notre esprit cartésien s’émeut de ce décalage, et nous rêvons tout naturellement de faire coïncider à nouveau territoires “ légitimes ” et territoires “ pertinents ”, par exemple par un nouveau découpage territorial.

Est-ce possible ? Dans un monde qui a visiblement cessé d’être stable, les “ territoires pertinents ” sont au moins pour partie à géographie variable. D’une part, chaque projet individuel a “ son ” échelle pertinente. D’autre part, les espaces au sein desquels des coopérations peuvent se nouer sont loin d’être définitifs : les agglomérations s’étendent, les partenaires s’entendent plus ou moins bien.

Toutefois, l’augmentation de taille des espaces de gestion, liée à la limitation de leur nombre, augmente mécaniquement, *ipso facto*, leur chance d’être assez vastes pour contenir l’espace des projets nouveaux, faute de coïncider parfaitement avec eux. Ainsi, la Région a-t-elle plus de chances d’être à l’échelle d’un projet concernant l’agglomération parisienne qu’un simple département, de nombreux projets franciliens étant à cheval sur plusieurs d’entre eux. Même si nous devons peut-être accepter provisoirement la coexistence d’espaces “ de projets ” à géométrie variable, et d’espaces “ légitimes ” sanctionnés par l’histoire et la démocratie représentative, nous devons donc faire le maximum pour revenir à une certaine coïncidence, même imparfaite, entre ces territoires ; la question est de savoir sur quelles bases.

## **VI - LA CLE D’UNE NOUVELLE ARCHITECTURE TERRITORIALE : CONCENTRATION DES NIVEAUX DE DECISION, EQUILIBRE DES POUVOIRS, SUBSIDIARITE**

Une démarche de gouvernance suppose, comme nous l'avons déjà vu, des interlocuteurs publics en nombre limité et dotés de responsabilités bien définies et connues. Mais la démarche n'a que peu de sens si les participants ont le sentiment que l'inégalité des acteurs et des pouvoirs est telle que de toute façon le plus puissant ne fera que ce qu'il voudra. Elle implique donc un certain équilibre entre acteurs, qui leur permette de négoier réellement, ainsi qu'un respect strict des principes de subsidiarité, qui garantira au partenaire de niveau inférieur une marge de manœuvre au moins au niveau de l'exécution des décisions.

Dans le cadre de l'Ile-de-France, il est clair que deux acteurs ont un poids encore plus fort qu'ailleurs et sans doute excessif, alors que d'autres ont un poids trop faible.

## **A - DEUX ACTEURS EXCEPTIONNELLEMENT FORTS : L'ETAT ET LA VILLE/ DEPARTEMENT DE PARIS**

### **1) L'Etat**

De façon générale, en France, l'Etat n'a pas encore su se départir, malgré quelques tentatives louables, de son attitude parfois arrogante (ce qui n'exclut pas des manifestations de faiblesse que l'on peut également regretter), et de sa propension à multiplier les complications administratives. Cela est encore plus vrai en Ile-de-France, parce que nous nous trouvons dans la région capitale, avec des enjeux aussi bien économiques, sociaux, culturels que politiques dont il peut difficilement se désintéresser.

On peut sentir dans de nombreuses catégories sociales (tout récemment le groupe plutôt vaste des automobilistes !) monter une colère de plus en plus explicite devant l'éloignement du pouvoir (qu'il soit de gauche ou de droite) par rapport à la réalité vécue des Français. L'abstention au dernier référendum (alors que le référendum est en théorie l'arme absolue de la gouvernance) semble témoigner de ce divorce de plus en plus fort, qui peut devenir dangereux à la longue .

Cela étant dit, la section a également souligné la nécessité d'un Etat fort et ferme, capable notamment de faire appliquer les décisions prises démocratiquement. Ces réflexions ne sont pas contradictoires avec les précédentes.

### **2) La ville-département de Paris**

Elle pèse également de façon atypique, non pas tant en raison de son poids démographique (le poids de la ville-centre est moins important en Ile-de-France que par exemple à Marseille), mais surtout de l'énorme concentration de pouvoir et de richesse qu'elle représente, également du fait de son double statut de ville et département, et du caractère particulier des relations ville/arrondissements, sans parler de l'opacité de sa gestion. Que la ville-capitale d'un pays soit puissante n'est pas un problème en soi, la question est de savoir si cela risque nuire à l'harmonie de la construction territoriale aux différentes échelles.

Faut-il envisager une nouvelle répartition des compétences entre la ville, les arrondissements (pour les questions de proximité) et la Région (pour enjeux d'intérêt régional)? La question est d'abord de savoir si la loi " P.M.L. " est elle-même en cause, ou seulement l'interprétation qu'en a donnée la majorité au pouvoir jusqu'en 2001. Lorsque cette question sera tranchée, il sera temps, soit de réviser cette loi, soit d'assurer plus d'autonomie aux arrondissements, y compris dans leurs relations avec les communes voisines.

## **B - TROIS ECHELLES AU MOINS SEMBLENT TROP " FAIBLES "**

### **1) La Région**

Non seulement elle est encore jeune, mais aussi, plus spécifiquement en Ile-de-France, elle subit la concurrence de l'Etat et de la Ville de Paris.

En fait, pour faire face à des problèmes métropolitains comme ceux qui caractérisent notre région, la bonne échelle est soit celle de l'autorité d'agglomération, soit celle de la région urbaine ; il est difficile de concilier les deux si leur échelle est proche, ce qui est le cas de l'Ile-de-France. Dans ce cas précis, la Région a pour elle plusieurs mérites :

- d'abord celui d'exister, et de ne pas susciter les soupçons de manipulation politique que ne manquerait pas de soulever la création d'une nouvelle autorité d'agglomération ;
- ensuite celui d'être plus large que l'agglomération, et donc de pouvoir intégrer les problèmes des premières franges de l'environnement rural ou semi-rural de l'agglomération et des rapports avec les espaces extérieurs.

La Région est ainsi, pour l'Ile-de-France, la véritable autorité d'agglomération, la meilleure échelle d'intervention pour les problèmes d'une métropole et de ses franges immédiates ; malgré sa relative jeunesse, sa légitimité est forte, car, avec la mobilité et la multi-appartenance territoriale des Franciliens, le quartier et la commune ne sont plus la propriété exclusive de ceux qui y résident, mais aussi de tous ceux qui y travaillent ou les fréquentent ; ce qui légitime aussi bien l'intervention intercommunale qu'une intervention régionale, selon l'échelle des problèmes posés. Certains ont même évoqué la notion d' "intérêt général régional", dont la prise en compte resterait toutefois à préciser sur le plan juridique.

Affaiblie encore actuellement par un régime électoral complexe et ne permettant pas l'expression d'une majorité, elle devrait voir disparaître ce handicap avec les réformes récentes. Par contre, la confusion de l'exécutif et du délibératif régional reste la règle, le Président du Conseil régional présidant l'un et l'autre. Pourquoi ne pas séparer au niveau régional, comme c'est le cas au niveau national, gouvernement et assemblées, et même éventuellement créer un parlement régional bicaméral, permettant de mieux associer les collectivités locales de la région ? Avec ses 11 millions d'habitants, l'Ile-de-France le mérite bien autant que les *Länder* allemands !

Mais il y a peu de domaines où la Région peut intervenir seule. Il serait donc bon de réfléchir à une extension des compétences de l'institution qui est *a priori* la plus en prise avec l'échelle des problèmes de notre métropole.

## 2) L'intercommunalité

Le développement de l'intercommunalité a été constamment soutenu par les vœux du C.E.S.R. Pour de nombreuses questions touchant la vie quotidienne des Franciliens, l'échelle intercommunale est la bonne échelle de décision.

Toutefois, il ne faut pas sous-estimer les difficultés que présente sa mise en œuvre, notamment en Ile-de-France :

- se sont créées jusqu'ici beaucoup de petites structures et peu de grandes structures : ce qui est un peu en contradiction avec l'idée de les voir supplanter le département. Et justement, les bassins d'emploi en Ile-de-France sont souvent plus vastes que les structures intercommunales, ce qui réduit leur pertinence économique ;
- elles sont souvent basées sur des affinités entre communes plutôt semblables, alors qu'une complémentarité entre communes dissemblables serait plus efficace et plus utile ;
- il y a en Ile-de-France des communes souvent puissantes et peuplées, qui ont plus de capacité de résistance au mouvement vers l'intercommunalité que les communes rurales.

Cela étant dit, si l'on veut encourager le mouvement vers l'intercommunalité, il faudra absolument combler le "déficit démocratique" des structures intercommunales. Cela peut passer notamment par l'élection au suffrage universel direct de ses représentants, ou au moins de leur président. Il faut dire d'ailleurs que le caractère "démocratique" ou non d'une structure à deux degrés se discute (puisque tous les participants aux structures intercommunales sont en fait des élus), et que le débat a rarement été vraiment mis sur la place publique. Moyennant quoi, on pourrait envisager, à terme, de rendre obligatoire l'appartenance des communes à des structures intercommunales, si possible sur des territoires plus vastes, et complémentaires plutôt que semblables.

Mais cela ne signifie pas la fin des communes : dans le cadre d'un mouvement vers la gouvernance, le maire, tout en déléguant certaines de ses compétences traditionnelles aux organes intercommunaux auxquels lui-même ou ses adjoints participe d'ailleurs, ne peut que voir renforcé son rôle d'animateur, de médiateur et de coordinateur local. Il est un point de passage obligé, et, sans sa volonté politique, il sera bien difficile de faire passer quelque projet que ce soit. Mais il doit s'habituer à l'idée qu'une partie de plus en plus importante des décisions finales sera prise à des échelons intermédiaires, de l'intercommunal au régional.

## 3) Le quartier

Dans de nombreux pays, où il a une signification sociale forte (dans les pays anglo-saxons on ne parle d'ailleurs pas de quartiers mais de " *communities* "), c'est un échelon décisif de la gouvernance. En France<sup>1</sup>, où le quartier n'a pas une signification sociale aussi marquée, la force de la mairie est si grande et celle du quartier si faible que l'on ne peut guère le concevoir que comme un échelon d'action déléguée de la mairie (mairie de quartier, adjoint au maire en charge d'un quartier). L'expérience menée à Saint-Denis à cet égard semble tout à fait concluante ; de plus, l'organisation d'une concertation régulière à cette échelle aurait le double avantage de préparer le débat à des échelles plus vastes, tout en l'expurgeant des questions d'intérêt purement local ou particulier, traitées ainsi à l'échelle où elles le doivent, ce qui éviterait de les voir " parasiter " des débats plus vastes comme cela se voit souvent.

## C - QU'EN EST-IL DU DEPARTEMENT ?

L'Ile-de-France en compte huit, ce qui est peut-être beaucoup pour une agglomération, mais pas plus qu'une région comme Midi-Pyrénées, alors que celle-ci est nettement moins peuplée.

Leur situation dans l'architecture des pouvoirs est ambiguë : fortement critiqués au début, ils ont pris en trente ans une place importante dans la vie politique, économique et sociale et jouent maintenant dans de nombreux domaines un rôle majeur, confirmé par la place qui leur a été faite dans la négociation des 4<sup>èmes</sup> contrats de plan Etat-Région. Si l'on regarde les atouts et les handicaps du département, quel bilan peut-on tirer ?

### 1) Il joue en lui-même un rôle manifestement positif

- en apportant d'abord une vision à la fois plus large que celle des communes, et plus proche du terrain que celle de la Région ;
- en servant ensuite d'intermédiaire ou de médiateur dans de nombreux projets à financements croisés, auxquels il apporte une contribution non négligeable ;
- en fournissant enfin une échelle intermédiaire indispensable au moins provisoirement entre l'intercommunalité, encore trop faible, et la Région, encore légère sur le plan administratif et trop faible sur le plan politique.

### 2) Il cumule les inconvénients en termes de lisibilité de l'action publique

- en Ile-de-France, leur caractère récent, leur découpage arbitraire, et le fait d'être noyés dans une agglomération plus grande qu'eux alors qu'ils sont supposés représenter une échelle

---

<sup>1</sup> Un projet de loi relatif à la démocratie de proximité et aux institutions locales est actuellement en cours de préparation. Une part importante y est consacrée aux quartiers.

supérieure à l'agglomération, leur ôte largement la légitimité qu'ils ont en province (combien de Franciliens connaissent-ils le nom de leur conseiller général ?) ;

- le département est l'un des partenaires privilégiés et souvent essentiels des montages complexes à base de financements croisés, qui peuvent être tout à fait utiles sur le fond, mais contribuent à rendre l'action publique illisible pour les citoyens ; le département est également un spécialiste de l'intervention hors de son " bloc de compétences ", avec les mêmes avantages et inconvénients que ceux mentionnés plus haut ;
- en Ile-de-France, où ils viennent découper une agglomération qui est un tout, leur existence conduit parfois à des complications confinant à l'absurde : ainsi, dans le domaine sanitaire et social, l'intervention de financements départementaux interdit en théorie des actions à cheval sur plusieurs départements : par exemple, un transport spécialisé pour handicapés ne devrait pas en principe franchir une limite départementale, et il faudrait changer d'ambulance à la " frontière ". Bien sûr, on n'en vient pas là, mais ce genre d'exemple montre le caractère inhabituel et atypique de départements plus petits qu'une agglomération ;
- la nature de ses compétences prête à confusion : si le rôle du département en matière de voirie, d'action sociale et d'enseignement est connu, est-il certain que nos concitoyens ont le sentiment que les directions départementales de l'équipement (DDE) appliquent une politique locale (alors qu'elles couvrent uniformément de ronds-points le territoire français), ou que la politique sociale se décide vraiment à l'échelon local (alors que les différents gouvernements, ou parfois les partenaires sociaux, ne cessent de se vanter des avancées obtenues par eux dans ce domaine) ?

### **3) Quelles solutions envisager ?**

Bien entendu, notre section et le CESR lui-même n'ont pas la prétention de se présenter comme des assemblées constituantes ! Les réflexions qui suivent doivent donc être situées dans le contexte de notre démarche, qui est double :

- d'une part, l'exploration des possibles, sans prétendre imposer une vision ;
- d'autre part la spécificité francilienne, qui est ici particulièrement marquée, puisque nous sommes dans la situation exceptionnelle d'avoir des départements plus petits que notre agglomération. Les solutions qui vont être présentées ci-dessous ont donc une portée exclusivement francilienne, et ne doivent en aucun cas être interprétées comme une prise de position dans le débat départementalistes/régionalistes, qui se pose ici dans des termes particuliers.

#### **a) La suppression pure et simple du département**

Celle-ci impliquerait immédiatement le passage à une intercommunalité générale et approfondie, qui se ferait sans doute dans la précipitation et contre le gré d'une partie des communes, et d'autre part la transformation de la Région en un puissant organisme de gestion, pour les compétences qui lui reviendraient, ce qui modifierait profondément sa nature, pas forcément dans un sens souhaitable.

#### **b) Lacoexistence provisoire avec l'intercommunalité**

Ce système impliquerait une possibilité d'extinction du département lorsque la totalité de son territoire serait couverte par une intercommunalité à vocation multiple. On pourrait donc avoir provisoirement un système "à deux vitesses" à l'anglaise (en Grande-Bretagne, la réforme du système à deux niveaux actuel, le comté, un peu plus petit que notre département, et le district, un peu plus vaste que nos communes, se fait, soit par suppression des districts au profit du comté, soit par suppression du comté au profit des districts). Mais on voit bien à la fois les difficultés pour la Région, qui n'hériterait de certaines compétences du département que pour certains d'entre eux, et la difficulté d'expliquer une telle structure à des citoyens qui trouvent déjà les institutions trop compliquées !

#### **c) La multiplication du nombre de départements en Ile-de-France pour les faire coïncider avec l'échelle des "pays" ou des "agglomérations"**

Cela permettrait de les rapprocher des habitants et de remédier au caractère artificiel de leur découpage. La densité de la population de notre région permet d'imaginer une telle solution. Mais elle poserait bien entendu un délicat problème d'articulation avec l'intercommunalité : ce pourrait être en somme une extension du modèle de la "ville/département" de Paris. Toucher au découpage départemental nous placerait d'ailleurs dans une problématique de remodelage territorial, qui pourrait à la limite concerner également les limites régionales, ce que certains appellent de leurs souhaits, mais qui pose les problèmes politiques que l'on sait.

#### **d) La transformation du département en simple circonscription d'action de l'Etat**

Il y aurait dans ce cas un contrôle indirect des autorités locales sous une forme à déterminer, de façon à éviter qu'il ne s'agisse d'un recul pur et simple par rapport à la décentralisation. Le département pourrait ainsi devenir une simple structure de l'Etat servant de base, par exemple, aux politiques de sécurité et de solidarité, notamment sanitaires et sociales. Il pourrait également conserver un rôle d'intercesseur territorial discret mais précieux, comme il a déjà montré qu'il était capable de le faire.

En tout état de cause, il apparaît clairement que la problématique du département en Ile-de-France est spécifique, liée à son histoire et à son caractère métropolitain, et qu'il est donc possible d'envisager une solution pour notre région sans préjuger pour autant d'une réforme à l'échelle nationale.

Le caractère régional d'une décision à cet égard pourrait être souligné par une approche du problème qui partirait d'une évaluation du rapport coût/efficacité du fonctionnement des institutions territoriales dans notre région, et qui aiderait ainsi à placer le débat sous des auspices plus pratiques que politiques. Une telle approche correspond d'ailleurs à ce qu'il est possible de souhaiter de façon plus générale, sans aucun *a priori* idéologique, pour la réforme de nos institutions, comme l'a illustré tout récemment l'ouvrage dirigé par Roger Fauroux et Bernard Spitz sur la nécessaire réforme de " Notre Etat ".

## CONCLUSION

Ces considérations spécifiques aux différents échelons ne doivent pas empêcher de présenter quelques remarques plus transversales :

- une meilleure gouvernance suppose d'abord une bonne lisibilité de l'action publique, notamment par une réduction des échelons de décision. Mais elle n'empêche aucunement, bien au contraire, de conserver, voire de multiplier, les échelons de concertation. Si nos préférences vont clairement à la Région et à l'intercommunalité en matière de décision, le quartier et même le département peuvent jouer un rôle très utile dans la concertation, et la commune, avec son maire, en sera très certainement la cheville ouvrière incontournable.
- la concentration des échelons de décision, de même que l'efficacité de la gouvernance à l'échelle locale, supposent ensuite le strict respect du principe de subsidiarité, tant dans la décision que dans l'exécution, sinon l'ensemble de l'exercice se traduirait par un déficit en termes de démocratie et non par son approfondissement. Il convient donc de veiller à son application stricte : serait-il concevable de le souligner en attribuant, par exemple au Conseil d'Etat une fonction de garant de la subsidiarité ?
- enfin, là où les frontières politiques entre communes, structures intercommunales ou départements se révéleront insatisfaisantes face aux problèmes posés, outre l'arbitrage de collectivités de rang plus élevé comme l'Etat ou la Région, posant un problème de tutelle, on voit que c'est la gouvernance qui se présente comme le véritable recours ; cette gouvernance associant d'abord les institutions concernées entre elles, mais pourquoi pas aussi des tiers intéressés, ce qui fait partie de l'intérêt de cette approche plus souple.

Un bon gouvernement est une condition indispensable à la mise en œuvre d'une gouvernance digne de ce nom, mais il ne dispense évidemment pas de la mettre en place, puisque cette dernière correspond aussi à des aspirations spécifiques de la société moderne et à la solution de problèmes spécifiques à notre région. Ce sera l'objet des deux prochains chapitres.

## CHAPITRE III - LES CONDITIONS DE LA GOUVERNANCE

La gouvernance ne se construit pas à partir de rien. Consultations, concertations, suivi ou contrôle, négociations ou partenariats supposent non seulement une matière première, notamment sous forme d'informations, mais également un apprentissage, qui doit se faire le plus tôt possible et sans doute dès l'école, une organisation, et bien sûr, avant tout, des partenaires crédibles et prêts à en "jouer le jeu".

Or, l'état d'esprit nécessaire à la gouvernance, soucieux de la qualité ou de l'amélioration des relations entre citoyens, entreprises et institutions diverses, ne fait pas vraiment partie de notre culture, qui fut successivement monarchique, révolutionnaire et républicaine, souvent autocratique ou bureaucratique quel que soit le régime, mais rarement marquée par la démocratie participative et le dialogue sans arrière-pensées. D'où une tâche de très long terme pour modifier les comportements, fixer des règles du jeu permettant aux partenariats d'être autre chose que des alibis ou des récupérations. C'est d'une véritable révolution culturelle qu'il s'agit, et sans doute en Ile-de-France plus qu'ailleurs, puisque notre région a plus que toute autre été marquée par une véritable culture du pouvoir, du fait de la présence physique de celui-ci, et parce que l'importance des enjeux y excuse plus facilement qu'ailleurs une certaine désinvolture dans son exercice.

La complexité de l'Ile-de-France et la faible lisibilité de ses processus de décision y rendent sans doute le développement de la gouvernance plus nécessaire qu'ailleurs, mais en même temps il faut reconnaître que la difficulté de cette tâche dans notre région l'apparente plutôt à un défi, et que l'originalité de nos problèmes doit nous ôter toute prétention à l'exemplarité vis-à-vis des autres régions. Notre propos sera donc à la fois très général, parce que bien sûr l'Ile-de-France souffre de tous les maux propres à la France en général, mais aussi très particulier compte tenu de la nature métropolitaine de notre région.

### I - DES PARTENAIRES CREDIBLES

On ne peut pas lancer une démarche sérieuse de gouvernance sans s'être interrogé sur le rôle des différents acteurs du processus, leur "qualité" pour s'exprimer et finalement leur capacité à s'imposer à eux-mêmes une démarche interne de gouvernance.

Pour chacun des acteurs, une démarche de gouvernance suppose la mise en valeur de sa responsabilité propre, dans la plus grande transparence tant vis à vis de l'extérieur que de l'intérieur, le tout assorti d'une possibilité de contrôle, notamment interne, assurant sa propre régulation.

On retrouve d'ailleurs dans cette nécessité de bien établir la responsabilité de chacun des acteurs la même logique qui nous a déjà conduits dans le chapitre II à condamner le cumul des mandats.

## A - Le citoyen

Si la gouvernance a un sens, c'est bien celui de permettre au citoyen de s'exprimer hors des consultations électorales, et de contrôler l'exécution des promesses qui lui ont été faites à cette occasion. Or, bien que le citoyen soit représenté sous des formes différentes par les élus, les associations, et même, dans sa dimension économique et sociale, par les entreprises et les syndicats, on entend souvent dire qu'il est "le grand absent" des procédures de concertation sinon de gouvernance. Que faut-il en penser ?

Deux objections viennent immédiatement à l'esprit :

- la première, c'est que les citoyens sont loin d'utiliser toutes les possibilités d'expression qui s'offrent déjà à eux dans le cadre des procédures existantes ;
- la seconde, c'est que les citoyens sont de toute façon trop nombreux pour être tous consultés individuellement, et qu'ils sont eux-mêmes traversés par toutes les contradictions de la vie sociale (par exemple soucieux de la protection de l'environnement, mais protestant contre l'augmentation du prix de l'essence...) ; il vaudrait donc mieux qu'ils soient représentés par des organismes d'une nature ou d'une autre, reflétant les divers aspects de leurs souhaits ; en ce sens, la " démocratie participative " ne serait donc qu'une " démocratie représentative " élargie aux corps intermédiaires, dont finalement les Conseils économiques et sociaux donnent une assez bonne image. Faut-il se contenter de ces réponses ? Nous pensons que non.

Il nous semble en effet un peu facile d'attribuer la faible participation des citoyens à leur seul manque d'intérêt ; peut-être faudrait-il créer les conditions lui permettant d'exprimer son intérêt éventuel. Peut-être aussi y a-t-il des gens qui sont intéressés et qui ne sont pas citoyens au sens institutionnel du terme : on pense notamment aux jeunes de moins de 18 ans, ainsi qu'aux étrangers, particulièrement nombreux en Ile-de-France, et quasiment majoritaires dans certains quartiers. De façon plus générale, il faut reconnaître que parler " du citoyen " dans une logique purement républicaine, supposant par définition les citoyens tous égaux, conduit à masquer quelque peu la réalité des inégalités, notamment de formation : il est clair qu'en Ile-de-France nous avons à la fois une masse importante de gens bien formés et habitués à la discussion et à l'analyse des problèmes, et un nombre considérable de personnes qui, sans relever nécessairement de l'exclusion, ne disposent pas toujours des mêmes facilités pour participer au débat.

Cela étant, il est faux de dire qu'il n'est pas possible de consulter les citoyens individuellement : les techniques existent, et tout d'abord le référendum, dont il sera question dans le chapitre suivant, mais aussi toutes les sortes de consultations plus informelles ou de forums, y compris sur internet. Cela ne veut pas dire qu'il s'agisse de la panacée, mais nous aurons au moins à en discuter.

Ce qui est certain, c'est que d'un côté le " citoyen " est difficile à saisir, mais que d'un autre il est inconcevable de l'évacuer d'une démarche de gouvernance. Encore faut-il, bien entendu,

qu'on lui donne les moyens non seulement de s'exprimer, mais même d'abord, tout simplement, de se former une opinion éclairée. Cela suppose d'abord la disposition d'un certain nombre d'informations, mais aussi une formation permettant d'en tirer profit.

## **B - Les associations**

Quand on pense aux procédures de consultation et de concertation, ou aux instances de contrôle de certaines opérations, on pense tout de suite aux associations, car elles représentent, face aux "institutions" ou aux "politiques" en charge de différents problèmes, l'irruption de la société civile organisée. Certaines associations sont même engagées dans des démarches relevant de la gouvernance, comme les associations de parents d'élèves, les associations de quartier, les associations de consommateurs, les associations de protection de l'environnement, et bien d'autres, dans les domaines les plus divers. Il est donc naturel de leur accorder une place de choix parmi les acteurs de la gouvernance.

L'importance de leur apport à la vie collective est désormais reconnue par tous : ferments démocratiques et écoles de citoyenneté, permettant l'apprentissage de l'engagement civique dans la vie collective ; sources d'idées nouvelles, aussi variées que les associations sont elles-mêmes variées, ce qui est certainement un atout, elles sont souvent à l'avant-garde de l'innovation. Lieux de réflexion et d'action, même si, comme les autres acteurs, elles sont soumises à des contraintes budgétaires ou horaires. Lieux de souplesse et de flexibilité quand les contraintes et les rigidités paralysent les autres acteurs (ce qui n'est d'ailleurs pas toujours la meilleure solution). Lieux de solidarité plus humaine et moins coûteuse que des solidarités plus institutionnelles. Lieux de débats et de dialogue, les associations jouent souvent, au plan local, voire départemental, régional ou national, un rôle d'observation et de jugement critique. Ce rôle les fait percevoir comme des contre-pouvoirs par les pouvoirs publics et les élus du suffrage universel, ce qui contribue à brouiller l'image que l'on peut faire du mouvement associatif. Mais les associations demandent à être reconnues par les pouvoirs publics comme des partenaires à part entière.

Toutefois, l'une des premières remarques que l'on puisse faire, et que les responsables associatifs ne manquent pas de faire eux-mêmes, porte justement sur l'extrême variété de leurs objectifs, dont nous avons souligné l'utilité, mais aussi sur l'extrême morcellement du monde associatif, qui freine souvent les synergies. Il ne s'agit pas uniquement de la variété des thèmes d'intérêt, toute naturelle, ni de celle de la taille et des moyens, un peu plus préoccupante mais normale, ni même parfois de leur concurrence entre elles. Il s'agit, surtout lorsque l'on souhaite trouver les bons "interlocuteurs", de distinguer les associations "para..." (para-administratives, para-municipales, para-commerciales, etc.), liées, même très légitimement, à d'autres acteurs de la gouvernance, collectivités locales, entreprises, et même Etat, de celles qui ne dépendent d'aucun pouvoir.

C'est ici qu'apparaît de nouveau l'un des thèmes essentiels de la gouvernance : la transparence. Dans le cas des associations, cela se traduit par la nécessité impérieuse de connaître les liens éventuels d'une association avec les pouvoirs publics, ce qui implique notamment la

publicité de leur financement et la connaissance des critères selon lesquels ont pu leur être attribuées des subventions. Il va de soi qu'il ne s'agit ici en aucun cas de discuter l'utilité et la légitimité des subventions aux associations, qui souvent ne pourraient survivre sans elle, et qui s'imposent par définition quand les associations exercent une gestion déléguée. Il s'agit simplement de transparence. Et celle-ci s'impose plus encore bien sûr en cas de gestion déléguée d'un service public.

Le caractère représentatif de l'association par rapport à ceux qu'elle prétend représenter suppose également une certaine transparence quant au mode de désignation de ses dirigeants, en dissociant bien entendu les dirigeants élus des salariés permanents. Bien que ces questions relèvent des affaires internes de l'association, on aimerait, de l'extérieur, être assuré, au vu des procès-verbaux d'assemblée générale, que les administrateurs ont été régulièrement élus par les adhérents

En principe, une association ayant des liens, que ce soit par elle-même ou à travers ses dirigeants, avec une institution, devrait afficher clairement aux yeux de tous l'existence de ces liens. Toute personne peut théoriquement consulter à la préfecture les statuts d'une association. Mais il serait nécessaire de rendre consultable le plus simplement du monde (par téléphone ou internet, par exemple) une " fiche " très brève donnant les principales informations sur toute association. La création d'un tel annuaire ou répertoire central ou régional serait un réel progrès. Son informatisation, avec notamment une " entrée " thématique et une " entrée " géographique permettant de savoir quelles associations sont actives dans tel domaine et sur quel territoire, faciliterait la tâche des responsables de consultations, qui doivent souvent commencer leur travail par un recensement fastidieux de leurs " partenaires " possibles. Si le recensement des associations concernées par tel ou tel sujet est déjà un écueil des procédures de concertation dans des métropoles plus petites que l'Ile-de-France, on devine ce qu'il en peut être dans notre région. Mais il ne faut pas sous-estimer la difficulté de constitution d'un tel annuaire, et plus encore de son indispensable tenue à jour.

Cela étant dit, il faut garder à l'esprit que, même parfaitement transparentes, les associations ne représentent par définition que leurs membres, et non pas l'ensemble de la société. Certains ont même pu parler d'un " biais de représentation " sociologique, jouant notamment au détriment des groupes sociaux les plus défavorisés. La représentation par les associations, toute utile qu'elle soit, ne saurait donc remplacer purement et simplement la représentation politique .

L'enjeu majeur, en ce qui concerne l'Ile-de-France est d'organiser de façon permanente et pérenne le dialogue entre institutions et associations. Dans la mesure où notre interrogation porte en premier lieu sur l'établissement d'une gouvernance à l'échelle régionale ou locale, il apparaît clairement que, si les associations réussissent assez facilement à se faire connaître et à se faire entendre au niveau local, cela est beaucoup plus difficile au niveau régional, d'abord parce qu'elles sont beaucoup plus nombreuses, mais aussi parce que souvent elles n'ont pas de structures régionales, même s'il y a un progrès dans ce sens. Il serait donc bon à la fois de favoriser des synergies entre associations dans le cadre régional, et de faire en sorte qu'elles aient un

interlocuteur bien identifié, officiel et permanent au sein du Conseil régional, qui faciliterait le bon acheminement des informations dans les deux sens.

Dans un registre proche de celui des associations, on ajoutera un mot pour regretter que les fondations ne puissent pas apporter en France une contribution au débat démocratique comparable à ce qui se passe dans d'autres pays : certes, les fondations, par définition, ne "représentent" personne, mais, par leurs financements, elles peuvent apporter une aide inappréciable aux études et aux évaluations qui sont la matière première du débat démocratique. Ainsi, la qualité exceptionnelle du débat sur les questions de logement ou d'urbanisme en Grande-Bretagne tient-elle certes d'abord à l'intérêt réel que les Britanniques portent à ces questions, mais aussi à la qualité des études indépendantes commandées par des fondations, comme par exemple la Fondation Nuffield. Malheureusement, en France, comme on le sait, le principe même des fondations se heurte toujours aux réticences de l'Etat, mais ceci est une autre histoire.

### **C - Les entreprises et le monde du travail**

En tant qu'acteur de la gouvernance, le monde de l'entreprise dispose d'un atout et d'un handicap. L'atout, c'est que l'entreprise est sans doute le seul acteur dont l'objectif principal soit unique, explicite et dépourvu d'arrière-pensées : la création de richesses (sous la double forme de la production et du profit). Le handicap vient justement de là, cette finalité "intéressée" lui valant en France d'être mal-aimée et par là même souvent méconnue, ce qui lui vaut aussi de susciter la méfiance. Elle est aussi facilement controversée, parce que la prospérité des régions dépend d'elle, parce qu'elle est porteuse des innovations techniques et donc des risques qui leur sont associés. De plus, elle n'est pas toujours à l'aise dans le débat "politique" au sens large, sa finalité étant de produire et non de débattre.

C'est d'autant plus dommage que l'entreprise est particulièrement utile à tout projet de gouvernance, et qu'avec le monde du travail dont elle fait partie elle a une légitimité particulière et incontestable pour intervenir de façon marquante dans le débat public, et ce à plusieurs titres :

- la prospérité économique est de toute évidence importante, non seulement pour les entreprises qui en ont la charge principale, mais aussi pour les particuliers et les collectivités territoriales, qui, faute de base fiscale, ne peuvent espérer mener à bien leurs projets. On ne fait rien sans financement, et donc sans création de richesses ;
- l'entreprise constitue, avec les administrations, le cadre de la vie professionnelle et donc quotidienne de la plupart d'entre nous ; nous y passons une part non négligeable de notre temps. Nos déplacements s'organisent en partie en fonction de leur localisation, et la qualité de notre cadre de vie dépend aussi de leurs décisions. Il semble impensable que les questions de cadre de vie ou de qualité de la vie soient discutées sans que les entreprises, et plus généralement le monde du travail, notamment les syndicats, y soient partie prenante au premier chef ;

- les entreprises sont, par nécessité, en prise simultanément avec les différentes échelles de la vie sociale : l'échelle locale, par l'enracinement de leurs établissements et leur lien avec le marché local de l'emploi, leur contribution à la fiscalité locale ; l'échelle régionale, notamment par leurs besoins en termes de transports et d'aménagement, qui nous intéressent ici particulièrement quand nous raisonnons à l'échelle de la région Ile-de-France ; l'échelle nationale, par le rôle réglementaire et fiscal de l'Etat ; et l'échelle internationale, d'abord par le poids de la concurrence économique, et ensuite de plus en plus par le poids des réglementations internationales (Union européenne, Organisation Mondiale du Commerce, etc.) ;
- l'intervention des entreprises et du monde du travail, notamment des syndicats, permet le dépassement du face-à-face institutions/associations, en le remplaçant par un débat triangulaire si possible plus constructif. L'un des risques de la gouvernance est en effet de tourner au face-à-face entre " société civile ", notamment représentée par les associations, et pouvoirs publics. Dès lors, ces derniers, se trouvant, même involontairement, sur la défensive, risquent de considérer la gouvernance avec méfiance ou réticence, alors que leur volonté politique et leur adhésion profonde sont la condition *sine qua non* du succès de la gouvernance. Certes, des " face-à-face " sont le lot quotidien de la vie sociale : la société civile interpelle l'Etat et les entreprises, l'Etat interpelle les entreprises et la société civile, les entreprises interpellent la société civile et l'Etat (et le tout en simplifiant !). Mais, justement, un débat triangulaire permet une approche différente du débat ;
- enfin, à travers les médias traditionnels, mais plus encore à travers les nouvelles technologies de l'information et de la communication, certaines entreprises jouent un rôle essentiel dans l'organisation technique de la gouvernance et la fourniture des informations qui la nourrissent. C'est le cas notamment des sociétés qui ont reçu des missions de service public et sont ainsi des partenaires proches des collectivités publiques.

Il ne s'agit pas d'organiser la gouvernance, à l'instar des pays anglo-saxons, sur le modèle d'une " coalition de croissance " basée sur un partenariat exclusif ou privilégié entreprises/collectivités locales. La " société civile ", représentée notamment par les associations, est bien entendu au cœur de la gouvernance. Il faut dire d'ailleurs que, selon les cas, on inclut ou non les entreprises dans cette " société civile ". Mais un succès durable de cette démarche est inconcevable si les entreprises et le monde du travail n'y sont pas intimement associés. Or, du fait que les entreprises sont déjà représentées " officiellement " par les organismes consulaires, on a un peu trop tendance à oublier la nécessité de ce rôle permanent et actif, notamment de la part des organisations interprofessionnelles. C'est d'autant plus important que le monde de l'entreprise est extraordinairement varié, et qu'il y a peu de points communs entre une P.M.E. et une multinationale.

Ce rôle peut même être tout à fait spécifique lorsque les entreprises s'engagent dans des partenariats avec les autorités publiques ; Comme nous l'avons vu, ces " partenariats " sont une

des modalités privilégiées de la gouvernance dans les pays anglo-saxons. Ce qui n'est pas une raison suffisante pour les rejeter !

Mais, si les partenariats illustrent de façon évidente un nouveau type de rapports entre acteurs de la vie collective, ils contribuent aussi à brouiller un peu plus les cartes, puisqu'ils associent des partenaires dont les logiques, les règles d'action et même les règles comptables sont de nature différente. Il est donc particulièrement important que les règles du jeu en soient clairement affichées, et qu'elles soient compréhensibles à un public plus large que celui des magistrats de la Cour des Comptes. Ceci vaut à plus forte raison pour tout ce qui relève de la gestion déléguée des services publics, qui a fait l'objet depuis des décennies d'un approfondissement incessant de la doctrine administrative, sans que les doutes qui subsistent dans le public soient toujours levés.

Ce qui nous conduit aux problèmes de gouvernance interne et de transparence au sein des entreprises. Pour une fois, notre tâche sera relativement simple, puisque les entreprises sont déjà doublement sous le feu des projecteurs, d'une part avec le développement de la "corporate governance" qui soumet les directions d'entreprise au contrôle de leurs actionnaires et du comité d'entreprise, d'autre part avec la vigilance accrue exercée par la justice qui laisse de moins en moins passer le moindre soupçon d'abus de biens sociaux, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de rapports avec le monde politique. Cela ne veut pas dire que le monde des entreprises soit devenu totalement transparent, ni qu'il n'ait pas à repenser parfois la nature de ses relations avec les autres partenaires de la gouvernance, mais, parmi ceux-ci, l'entreprise est sans doute celui dont les objectifs sont les plus simples à définir, et dont le contrôle externe et interne est le plus développé. Ici encore, bien sûr, la variété est la règle, et la gouvernance n'a pas le même sens dans une P.M.E. ou une grande entreprise. On retiendra surtout que, même si la "corporate governance" ne peut être transposée telle quelle dans d'autres domaines comme ceux de la vie publique, les entreprises donnent l'exemple d'organisations ayant engagé une démarche de gouvernance interne, même si elle est loin d'être achevée.

Au sein du monde de l'entreprise et du travail, il convient d'ailleurs de souligner que certains organismes sont plus que d'autres conduits à s'intéresser à la gouvernance régionale : si les organismes patronaux ou les syndicats sont naturellement destinés en premier lieu à défendre les intérêts de leurs adhérents, on peut penser que les organisations interprofessionnelles, nationales ou régionales, d'employeurs et de salariés, sont particulièrement concernées par cette démarche, notamment quand il s'agit de questions d'aménagement du territoire ou de transports.

## D - Les élus

La première idée, en ce qui concerne les élus, c'est que la gouvernance ne peut en aucun cas se faire contre eux, ni sans eux. Toutes les expériences menées jusqu'ici ont prouvé surabondamment qu'une procédure de gouvernance ne s'appuyant pas sur la volonté politique des élus et l'engagement de leur responsabilité dans un projet est vouée à l'échec. De plus, si la " crise de gouvernabilité " réduit quelque peu la capacité d'initiative des élus ou l'efficacité de leur action,

leur pouvoir de blocage reste de toute façon intact. Rien ne se fera donc sans eux ou plus encore contre eux. La gouvernance ne se fera qu'avec eux.

Mais il faut aussi éviter que la gouvernance ne serve d'alibi à l'inaction et à la perte de responsabilité des acteurs publics, qui renverraient ainsi aux autres acteurs la responsabilité des blocages et des difficultés de mise en œuvre des politiques ou des projets. C'est un risque non négligeable dans le contexte de "perte de gouvernabilité" évoqué plus haut. Le procédé est d'ailleurs plus que classique : tout le monde sait que lorsqu'on se heurte à un problème insurmontable ou même simplement délicat, on crée un comité. Ce n'est pas parce que le procédé sera paré du beau nom de gouvernance qu'il changera dans sa nature. Le comité sera simplement élargi à des acteurs plus nombreux et il aura encore plus de mal à travailler. Ce serait naturellement la pire des solutions car dans cette hypothèse, la gouvernance ne ferait qu'aggraver la crise de gouvernabilité, ce qui n'est évidemment pas sa finalité.

Convaincre les hommes politiques de jouer un rôle moteur dans une démarche de gouvernance, et d'abord en les convaincant que cette démarche ne se fait pas contre eux, est donc une nécessité absolue. La gouvernance doit devenir pour eux, très clairement, une aide et un relais, et non pas une marque de défiance.

C'est pourquoi nous n'insisterons pas ici sur une autre évidence, la nécessité de transparence des hommes politiques. Ils sont déjà suffisamment sous le feu des médias et de la justice pour que l'on n'en rajoute pas. On rappellera donc seulement ici le vœu exprimé plus haut de voir autant que possible évité le cumul des mandats, qui est susceptible de créer un doute quant à l'engagement exclusif de l'élu au service de la collectivité dont il est le représentant.

## **E- Les partis politiques**

Les partis politiques sont l'un des rouages de la démocratie représentative. L'une de leurs missions essentielles est d'aider à l'élection des représentants du peuple. Une autre mission est l'élaboration de programmes, qui leur donne une place importante dans les dispositifs de gouvernance. De plus, ayant à la fois vocation à exercer le pouvoir, et à relayer le souhait des citoyens de contrôler celui-ci, ils sont de toute évidence au cœur de notre problématique.

L'élaboration des programmes permet de faire le lien entre les principes généraux, les idées générales sur la société, les systèmes de valeurs, et la solution des différents problèmes concrets qui se posent en tous lieux. C'est un des temps forts de la vie démocratique.

De façon plus générale et permanente, les partis sont un des lieux privilégiés de l'émergence ou de la transmission d'idées ou de propositions nouvelles concernant la vie collective : qu'elles naissent en leur sein, ou qu'elles soient relayées par leur intermédiaire, au prix d'une "reformulation" plus ou moins importante, les idées correspondant aux souhaits de tel ou tel groupe de citoyens ou d'acteurs ont plus de chance de venir en débat public si elles sont faites leurs par les partis politiques. Les partis sont particulièrement bien placés pour mettre en valeur

les enjeux des débats publics, et pour peser sur l'agenda politique en fonction des priorités. Il est donc difficile de concevoir la gouvernance sans eux, et il serait souhaitable qu'ils utilisent à plein les possibilités ouvertes par cette démarche nouvelle, dans laquelle ils peuvent occuper, à l'instar des associations, une place à la fois originale, spécifique et importante.

Par ailleurs, dans la mesure où les partis souffrent aujourd'hui, au même titre que les hommes politiques, voire la politique en général, et d'ailleurs aussi de nombreuses autres sphères de la vie collective, d'une certaine désaffection de la part d'une partie de l'opinion, cette participation aux procédures de gouvernance pourrait être l'un des moyens pour eux de contribuer à la nécessaire refondation de la vie démocratique dans notre pays, aux différentes échelles géographiques.

## **F - L'Etat**

On pourrait à la limite s'étonner de voir évoquer l'Etat à propos de la gouvernance : celle-ci ne s'inscrit-elle pas, comme la décentralisation, dans un vaste mouvement de redistribution des pouvoirs aux dépens de celui-ci ?

En fait, l'Etat est un partenaire incontournable de la gouvernance : d'abord, parce qu'il est présent partout, et non seulement au niveau central (national), mais également aux autres niveaux par la présence des préfets, qui sont ses représentants dans les Régions et les départements, et qui sont, avec ses services déconcentrés, les interlocuteurs privilégiés des acteurs locaux. Ensuite, parce qu'il contrôle encore largement les moyens de toute action, notamment sur le plan juridique et financier, même si le développement des institutions européennes tend de plus en plus à limiter sa liberté d'action.

Aussi, et surtout peut-être, parce qu'il garde en France un pouvoir d'initiative et/ou de blocage tel qu'il n'est pas exclu que l'avenir de la gouvernance soit en partie entre ses mains ; à la différence de pays comme les Pays-Bas, où les traditions de gouvernance locale sont antérieures à la création de l'Etat et en sont même l'origine, la France, malgré l'évolution récente de la société, malgré la décentralisation, reste un pays où l'Etat est le grand "facilitateur", à défaut d'être toujours le véritable " initiateur". En province, on voit mal la gouvernance se développer sans l'aide du préfet. En Ile-de-France, sans le concours, ou pis encore contre le préfet de Région.

Même dans le cas où se dégagerait avec clarté une notion d' "intérêt régional", voire local, parallèle à l' "intérêt national" ou "général" dont l'Etat se sent porteur, il faut bien voir que ce dernier, par sa présence à tous les échelons, reste aussi le garant de la cohérence entre les échelles et les projets des uns et des autres. Au total, il est bien plus qu'un partenaire de la gouvernance, puisqu'il en est l'un des maîtres d'œuvre obligés et le régulateur en dernier recours.

Cela étant dit, il est clair que l'Etat est aujourd'hui mal à l'aise, et ses plus fidèles serviteurs n'hésitent plus à le dire, comme en témoignent les ouvrages récents du Préfet Brosse sur "l'Etat dinosaure" ou celui dirigé par Roger Fauroux (ancien ministre et ancien directeur de

l'E.N.A.) et Bernard Spitz sur “ *Notre Etat* ”. L'Etat se sent à la fois remis en question, dépossédé d'une partie de ses prérogatives traditionnelles, lent, lourd et maladroit dans une société de la vitesse et de la performance, dépassé par le sans-gêne avec lequel la société civile évolue sans lui demander son avis. Il voit parfois la décentralisation, qu'il a pourtant engagée, dériver vers des horizons imprévus (Régions entretenant des “ ambassades ” à Bruxelles, etc.). En fait, si une institution ressent les “ problèmes de gouvernabilité ” évoqués au début de ce rapport, c'est bien lui en premier.

Vu son rôle essentiel rappelé plus haut, nous ne pouvons pas nous en désintéresser. On pourrait être tenté de dire, comme pour les autres acteurs, qu'il devrait se soumettre d'urgence à un exercice approfondi de gouvernance interne, mais même ce niveau est sans doute dépassé et c'est sans doute de réforme de l'Etat qu'il convient de parler, comme le font les auteurs cités ci-dessus. Elle inclut les rapports entre le gouvernement, les administrations, le Parlement et les collectivités territoriales, et l'on peut se réjouir de voir la prise de conscience récente de la nécessité de rétablir un véritable contrôle parlementaire sur un budget qui avait fini par échapper pratiquement à tout contrôle réel.

Bien entendu, la “ réforme de l'Etat ” n'est pas le sujet de ce rapport, et sort de la compétence d'une simple section d'un Conseil Economique et Social régional ! Mais, par souci de cohérence, nous ne pouvions éviter d'en faire mention. Sur bien des points, en effet, les efforts de gouvernance régionale et locale risqueraient d'être vains s'ils n'étaient accompagnés d'une profonde réforme des modes d'action de l'Etat. C'est vrai en ce qui concerne les procédures, mais aussi en ce qui concerne les hommes : une plus grande ouverture et variété dans le recrutement des fonctionnaires permettrait peut-être de limiter certains abus de “ l'esprit de corps ” qui s'est développé chez certains d'entre eux, et d'entretenir une ouverture d'esprit indispensable à l'acceptation des principes de la gouvernance.

Nous aurons ainsi, dans les pages qui viennent, l'occasion d'évoquer le thème de l'information : il est évident que l'Etat a ici une responsabilité particulière. Elle ne consiste pas, bien entendu, à imposer “ sa ” vérité, mais au contraire à rendre public tout ce qui peut l'être dans l'intérêt de la démocratie : la mise sous le boisseau récente du “ rapport Guillaume ” de l'Inspection des Finances, qui mettait en évidence le retard de la France dans l'amélioration de sa gestion publique, est l'une de ces pratiques regrettables qu'une “ bonne gouvernance ” devrait faire cesser.

## II - L'INFORMATION

Gouvernance rime avec transparence. L'information est la matière première de la gouvernance ; sans information solide, accessible, partagée, la gouvernance risque de tourner au débat stérile ou à la juxtaposition de revendications ou de fantasmes personnels, qui finissent par laisser les meilleures volontés. Mais fournir toute l'information nécessaire n'est pas si simple.

Par ailleurs, alors même que nous allons énumérer les exigences de la gouvernance en matière d'information, nous ne pouvons nous soustraire à l'obligation de souligner le risque symétrique, qui est celui de la surinformation, avec les risques associés de confusion, de brouillage et de perte de repères. Des risques non négligeables, et auquel il faut parer aussi bien par une gestion avisée de l'information, que par une formation des citoyens, qui commence avec leur éducation.

## A - De quelle information s'agit-il ?

Le champ couvert par les informations nécessaires au développement d'une bonne gouvernance est très large : il concerne l'ensemble des acteurs de celle-ci, et des questions à traiter ; on mentionnera simplement pour mémoire :

- bien sûr, pour commencer, toutes les informations sur la gouvernance elle-même et ses procédures (consultations, moyens de s'informer et de s'exprimer, etc.), permettant de participer à celle-ci ;
- les informations sur les institutions publiques et les associations (voir plus haut notamment la transparence de ces dernières), les hommes, les programmes d'action, les questions traitées, les budgets et les financements, etc. ; le suivi de la mise en œuvre des politiques en fait également partie. La “ vie locale ”, avec ses différentes manifestations, est sans doute le thème d'information le mieux traité et diffusé jusqu'ici ;
- l'information sur les problèmes et les opportunités repérés par les différents acteurs, dans l'optique d'une réflexion tournée vers l'avenir ;
- de façon plus spécifique, et sur laquelle nous reviendrons dans le prochain chapitre, les informations nécessaires à l'évaluation des politiques déjà mises en œuvre : on pense bien sûr à tous les indicateurs qui permettent de suivre les politiques et de les comparer avec ce qui se fait ailleurs. De nombreuses publications détaillent déjà le niveau d'équipement des communes françaises, l'état de leurs finances locales, mais il est bien clair qu'une certaine interprétation par des personnes compétentes est nécessaire pour passer de cette approche descriptive à une approche normative susceptible de permettre une appréciation (ce que les anglo-saxons appellent du beau nom de “ benchmarking ”, c'est-à-dire la détermination de références ayant valeur de modèle à imiter voire à dépasser) ;
- plus classiquement, une information de type “ bibliographie ” ou “ base de données ” concernant les principaux sujets qui font l'objet de débats.

Une partie de ces informations est déjà disponible sous des formes diverses : la “ vie locale ” est souvent assez bien couverte, quoique inégalement, par les publications municipales ou certains sites internet locaux (environ 200 en Ile-de-France) ; la bibliographie et les bases de données, notamment en ce qui concerne l'aménagement, sont facilement accessibles sur internet

grâce aux bases de données auxquelles participe l'IAURIF (par exemple URBAMET ou la B.D.U.). Mais il reste à accomplir un énorme travail de recensement et de couverture de l'ensemble des données nécessaires. En fait, le problème est souvent moins un problème d'existence de données que d'accessibilité ou de diffusion.

## **B - Une information compréhensible**

Le dialogue nécessaire à la gouvernance est souvent rendu difficile par les différences de langage entre différents partenaires : langage des techniciens, langue de bois des technocrates ou de certains politiques, langage passionnel de certains intervenants individuels ou associatifs, face auquel les techniciens se trouvent souvent dépourvus .

C'est pourtant à ces derniers qu'il faut sans doute demander le plus grand effort de pédagogie : on ne pourra pas faire de gouvernance sans que toutes les données susceptibles de débat public soient présentées dans un langage simple et clair accessible à tous. Or cette nécessité ne s'est pas imposée jusqu'ici de façon évidente à l'ensemble des acteurs ayant une compétence technique, ceci au sens le plus large, y compris les juristes et les comptables. Bien entendu, la légitimité de vocabulaires ou de formulations spécifiques à chaque profession n'est pas en cause. Mais lorsqu'il s'agit de faits d'intérêt général devant faire l'objet d'un débat avec les intéressés, le minimum est que la présentation soit compréhensible par le public concerné.

Ceci est valable aussi pour les documents comptables : professeur d'université, le rapporteur se souvient encore d'une période proche où les budgets de son université étaient présentés sous forme de lignes codées, les membres du conseil d'administration étant supposés connaître par cœur la signification de chaque numéro de ligne comptable ! Inutile de dire que chaque vote était accompagné de protestations et d'un nombre considérable d'abstentions. Mais bien entendu la faute en était à l'ordinateur, pas à ceux qui le géraient ! Au niveau des départements de l'Université (U.F.R ou centres de recherche), nous recevons encore des relevés de compte où pratiquement tous les chiffres sont répétés deux fois, ce qui provoque un effet de " tremblement " à peu près aussi agréable intellectuellement que le port simultané de deux paires de lunettes sur le nez ; les professeurs finissent par s'y perdre, et le service comptable aussi d'ailleurs. Mais on nous annonce un nouveau système informatique répondant au doux nom de NABUCO - Nouvelle Approche Budgétaire et Comptable -, qui devrait résoudre tous ces problèmes<sup>1</sup>. Espérons !

---

<sup>1</sup> Le temps d'imprimer ces lignes, et on nous a annoncé un nouveau progrès dans la comptabilité universitaire : les sorties de terrain (fréquentes chez les géographes et les urbanistes) ne devront plus être " budgétées " excursion par excursion, mais type de dépense par type de dépense : il y aura donc une ligne " transports " mélangeant le car pour Marne-la-Vallée et l'avion pour Le Caire, etc.) Absolument idéal pour prendre des décisions pertinentes et décider si l'on va ou non à tel endroit ! En fait, on voit ici parfaitement l'opposition complète entre deux logiques comptables : une logique centralisée, uniquement intéressée par la constitution d'agrégats nationaux même s'ils sont dépourvus de toute signification opérationnelle, et totalement indifférente au souci de bonne décision ou de contrôle par les intéressés, et une comptabilité décentralisée, qui serait nécessaire à une bonne gouvernance, dont la logique se calquerait sur celle de l'action des organismes concernés, et en permettrait le contrôle par les usagers. On remarquera également que ce dernier exemple va dans le sens exactement contraire à la " révolution tranquille " annoncée pour rendre le budget de l'Etat plus lisible et donc contrôlable par le Parlement à partir de 2006.

En fait, la mise à disposition d'une information compréhensible demande trois choses :

- d'abord, une volonté de se rendre compréhensible, dont il doit être clair que les directeurs de tous les services, quels qu'ils soient, doivent être les garants et les responsables en dernier ressort. C'est à eux d'exiger de leurs subordonnés qu'ils produisent des documents compréhensibles par tous ;
- ensuite, bien sûr, un minimum de maîtrise de la langue française, même par des techniciens de formation scientifique ;
- enfin, une certaine éthique, car il est bien évident que la traduction en langage simple de données un peu techniques peut donner facilement lieu à des interprétations ou des dérives regrettables.

### **C - Une information accessible**

Il ne suffit pas que chaque acteur de la vie collective fournisse de l'information, même abondante : il faut qu'il fournisse autant que possible celle que les autres acteurs souhaitent obtenir, ce qui peut être sensiblement différent. La réaction la plus fréquente, quel que soit le type d'organisme, que ce soit (souvent) par manque de temps ou (parfois) par mauvaise volonté, est de ne pas donner suite et de pratiquer même implicitement la " rétention d'information ". Le législateur lui-même en a pris conscience et a arrêté depuis déjà longtemps des mesures pour y mettre fin (par exemple les lois sur la communication des documents administratifs). Il y a eu des progrès, mais on est encore loin du compte .

Au-delà de l'action législative, déjà engagée mais à poursuivre et approfondir, trois directions d'action nous semblent devoir être retenues :

- d'abord, une action de long terme sur le comportement des acteurs, basée sur l'idée de la légitimité des demandes d'information, et donc de la nécessité d'y répondre dans les meilleures conditions. Cette idée de droit à l'information, qui correspond à une véritable révolution culturelle, doit être à la fois propagée, enseignée dans les écoles professionnelles de la plus modeste jusqu'à l'E.N.A., et devenir un devoir prioritaire dont les dirigeants sont responsables. On sanctionne désormais durement (par l'éviction pure et simple) les présidents des plus grandes entreprises pour le moindre défaut dans leur politique d'information et de communication vis-à-vis des actionnaires, pourquoi les autres acteurs seraient-ils traités différemment ?
- ensuite, encore faut-ils qu'ils en aient les moyens : même avec la meilleure volonté, certains fonctionnaires croulent sous le travail supplémentaire que représentent les demandes

d'information d'interlocuteurs pourtant privilégiés : les élus ! On n'échappera donc pas à une constatation qui devrait être évidente : comme toute chose en ce bas monde, l'accessibilité de l'information a un coût, notamment en termes de création d'emplois et de mise à disposition de locaux d'accueil. On objectera que la tendance est justement à réduire les coûts, notamment en ce qui concerne les administrations. Deux réponses peuvent être apportées à cette objection : la première, c'est que dans une société avancée où bien matériels et services sont déjà accessibles en grand nombre, être respecté des institutions et obtenir des réponses aux questions que l'on se pose est peut-être, et même sans doute, l'un des nouveaux "luxes" qui passeront très vite pour "des besoins élémentaires". La seconde, c'est que les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont justement là pour diminuer radicalement le coût d'une telle information, thème qui sera développé plus loin.

- enfin, une information accessible, c'est aussi une information qui ne soit pas surabondante, ce qui est facilement le cas en Ile-de-France vu la densité d'institutions présentes sur le territoire et le nombre d'informations qu'elles produisent. Mais le mieux est souvent l'ennemi du bien, et trop d'information est une excellente manière de tuer l'information. En fait, la réponse à ce problème existe : c'est la hiérarchisation de l'information en niveaux différents d'approfondissement, de la présentation simple en quelques lignes au texte complet et au commentaire savant par un professeur de droit ou un autre spécialiste. A défaut, bien sûr, c'est le recours nécessaire à un "médiateur", associatif ou autre (avocat, universitaire, fonctionnaire, etc.), susceptible d'aider à hiérarchiser et à décrypter l'information. Au fond, c'est le rôle que jouaient l'instituteur ou le curé dans le village de la troisième république.

Ce qui est valable de l'information en général l'est tout particulièrement des dispositions législatives et réglementaires : si l'on veut que le principe " nul n'est censé ignorer la loi " puisse s'appliquer à d'autres acteurs que les grandes entreprises disposant d'un service juridique étoffé, il est évident qu'il convient de sabrer sans relâche dans le maquis législatif et réglementaire, jusqu'à ce que chaque type d'acteur ait raisonnablement une chance de connaître tous les textes qui le concernent. Certains proposent comme principe de supprimer deux textes à chaque fois que l'on en ajoute un.

Heureusement, le progrès technique nous promet une aide dont la perspective de mise en œuvre est plus proche : celle des "nouvelles technologies de l'information et de la communication".

## **D - Le rôle des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)**

Il arrive souvent que les mêmes phénomènes soient à l'origine d'un problème, et apportent au moins une partie de sa solution. C'est un peu le cas en ce qui concerne les nouvelles technologies de l'information et de la communication, dans leurs rapports avec la gouvernabilité et avec la gouvernance.

Comme nous l'avons suggéré dès les premières lignes de ce rapport, les nouvelles technologies de l'information et de la communication seraient à elles seules une des raisons nous

obligé à raisonner en termes de gouvernance : les internautes notamment, encore minoritaires mais de plus en plus nombreux, auront certainement, ont déjà en fait, une attitude différente par rapport aux débats d'intérêt général :

- ils seront d'abord habitués à obtenir, et donc très rapidement à exiger, une information très abondante et de façon quasiment immédiate : une insuffisance ou un retard leur semblera intolérable, et ils tendront à l'interpréter comme un témoignage d'opacité, de duplicité, ou tout au moins d'incompétence ;
- ils auront pris également très vite l'habitude de débattre entre eux et avec toutes les personnes intéressées de façon extrêmement libre et dépourvue de formalisme.

Il faut donc leur offrir des sites qui soient non seulement d'information mais aussi de débat ; certains existent déjà. C'est notamment le cas du site " web " du Conseil régional. Mais il n'en est pas encore de même pour toutes les institutions publiques, associatives ou autres susceptibles de prendre part au débat public. Il faudrait pouvoir aider ceux qui le souhaitent, et n'y parviennent pas faute de compétences ou de moyens. On pourrait concevoir soit un pôle de compétence, soit, pour éviter toute concurrence avec les agences privées dont c'est le métier, un fonds régional d'aide à la mise en place de tels sites.

D'autre part, même là où de tels sites existent, comme à la Région et au C.E.S.R., leurs potentialités d'utilisation pour la diffusion de l'information interne (par exemple en direction des conseillers régionaux ou des membres du CESR) ou externe, en direction du public, sont loin d'être épuisées : il y a là un gisement potentiel énorme, à la fois d'amélioration de l'information des uns et des autres, et d'économies quant à la diffusion de cette information. L'information prenant des formes sans cesse plus variées (textes, statistiques, discours, images, films, etc.), on pourrait penser à une véritable " cellule multimédia " au sein du Conseil régional.

Il conviendrait également, bien sûr, de consacrer un site particulier à la gouvernance en Ile-de-France, aux différentes échelles, présentant ses acteurs (institutions diverses, associations, partis politiques, élus, etc.), les moyens de les contacter, les thèmes de débat et les forums en cours, etc.

Cela étant dit, il est bien évident qu'une large partie de la population restera encore longtemps, sinon définitivement, à l'écart de ces développements techniques. Cela ne veut pas dire pour autant qu'elle ne puisse en bénéficier sous une autre forme : les nouvelles technologies de l'information et de la communication permettent en effet à un bureau d'accueil classique, ou même téléphonique, de décupler son efficacité et sa capacité de réponse (c'est le cas de le dire) par rapport à un bureau d'accueil habituel : un site bien conçu, auquel il a un accès immédiat, doit lui permettre de répondre quasi immédiatement à la plupart des questions même les plus pointues. C'est aussi, bien sûr, une question de formation. On ne saurait trop encourager les diverses institutions à s'équiper en ce sens, dans la mesure de leurs besoins et de leurs moyens bien entendu. Mais une approche régionale du problème devrait permettre des économies. C'est ici que

l'imbrication des problèmes dans une métropole comme l'Ile-de-France peut justement trouver une réponse adaptée.

En fait, comme nous l'avions souligné dès le premier chapitre, il est possible que les quelques réflexions et esquisses de propositions qui précèdent soient très en retrait sur ce que l'évolution va nous imposer à bref délai : on voit par exemple que le commerce inter-entreprises est en pleine révolution du fait d'internet, alors que le commerce de détail ne décolle que lentement et péniblement. Si la société de l'information et de la communication nous oblige à revoir les relations entre partenaires (c'est tout l'enjeu de la gouvernance), alors il est certain que l'Ile-de-France, la plus engagée des régions dans cette nouvelle société, et où la complexité des problèmes à résoudre justifie le mieux l'utilisation de tels moyens, sera effectivement le laboratoire et le test d'une gouvernance appuyée sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Dans ce cas, il va de soi que les ambitions régionales dans ce domaine devraient être revues à la hausse de façon considérable, et qu'il serait judicieux de profiter au maximum de l'expérience de ceux, notamment dans les entreprises, qui sont les plus avancés dans ce processus. Les médias, bien sûr, ne sauraient être tenus à l'écart d'une telle "révolution".

## **E - Le rôle des médias**

Les médias ont un rôle essentiel dans le domaine de la gouvernance, non seulement par les informations qu'ils apportent, mais parce qu'ils sont les seuls ou presque à pouvoir alerter les citoyens ou à relayer l'information sur l'existence de tel ou tel débat ou problème ou à en relayer l'information, sans qu'il soit nécessaire d'accomplir une démarche spécifique et personnelle de recherche. Si nous souhaitons un développement de la gouvernance, nous devons donc pouvoir compter sur leur appui. Ce qui a plusieurs implications :

- les motiver sur le compte-rendu des débats d'échelles régionale et locale d'une part, et sur les questions de suivi et de contrôle des politiques publiques d'autre part ; cette motivation est la plupart du temps acquise *a priori* pour les médias d'orientation locale ou régionale (des journaux locaux à France 3). Dans le cas des médias nationaux, particulièrement lus ou suivis en Ile-de-France, on sera plus nuancé, la tentation du spectaculaire étant plus forte, et notamment celle d'évoquer les mesures politiques avant qu'elles ne soient annoncées (pour être le premier à en parler ! ) quitte à s'en désintéresser plus ou moins par la suite, une nouvelle chassant l'autre. C'est évidemment tout le contraire du comportement nécessaire à une bonne gouvernance. Il faudrait absolument que les médias se persuadent que le suivi des politiques (et de la réalisation des promesses électorales par exemple) est aussi digne d'intérêt que l'effet d'annonce un peu facile (dans lequel le journaliste se fait le complice plus ou moins involontaire de l'homme politique).
- les sensibiliser à la nécessité d'une séparation claire entre le rôle d'information, qui doit être dépourvu de toute prise de position favorable ou défavorable, et le rôle de formation d'opinion, notamment " l'éditorial ", dans lesquels les journalistes fournissent en toute liberté leur analyse personnelle et donc leur opinion sur les événements. Sans stricte séparation entre

ce qui relève de l'information et ce qui relève de l'opinion, on n'est pas en démocratie, on est dans le "totalitarisme mou". La situation est certes meilleure en ce qui concerne l'information locale, moins passionnée, mais vu le lien entre local et national, comme entre local et global, cette éthique de neutralité reste essentielle à la confiance que l'on peut avoir généralement dans les médias. Elle est d'autant plus délicate à mettre en œuvre qu'au-delà de leur spécificité, les médias sont aussi des entreprises commerciales soucieuses de profit, et donc inévitablement tentées de privilégier "ce qui plaît" selon une logique parfois plus proche de la mode que de la démocratie. Nous sommes ici dans le cas d'école très particulier d'un acteur qui appartient très clairement à la scène publique, mais dont la seule sanction est celle du marché.

En fait, comme nous l'avons déjà vu pour les autres acteurs, les médias eux-mêmes doivent se soumettre à une certaine "gouvernance interne", qui éviterait qu'ils ne deviennent une source de pouvoir d'opinion arbitraire et extérieure à toute règle du jeu, ne suivant que sa propre logique, et ceci d'autant plus que certains relèvent du secteur public. Cette démarche est d'ailleurs déjà engagée avec la mise en place de "médiateurs" chez certains d'entre eux. Compte tenu de l'attachement de tous, et bien évidemment des médias eux-mêmes, au principe de liberté de la presse, c'est du monde des médias et du journalisme que l'on peut donc souhaiter voir émerger une exigence éthique et une fixation de règles du jeu allant au-delà d'une simple auto-proclamation de leur indépendance et de leur autorité morale. Les enjeux en sont majeurs : il n'en va pas seulement de la possibilité pour les médias de jouer un rôle positif dans l'avènement d'une société où la gouvernance deviendrait un réflexe naturel, mais, tout simplement de l'avenir de la démocratie elle-même.

### III - L'EDUCATION, BASE DE LA FORMATION A LA GOUVERNANCE

Nous avons à plusieurs reprises parlé de "révolution culturelle" à propos du changement des mentalités et des comportements que supposerait un véritable développement de la gouvernance dans notre pays. Or l'histoire a suffisamment prouvé que les révolutions culturelles ne se font pas par décret, mais qu'elles sont le fruit d'un travail de longue haleine, dans lequel l'éducation en général et l'école en particulier jouent un rôle décisif.

L'éducation est l'affaire de tous et il y a urgence à "refonder" le pacte social. La nécessité de celui-ci est reconnue par la plupart des adultes bien qu'il soient nombreux à ne pas le respecter et que certains jeunes en ignorent même l'existence. L'audition d'un magistrat par notre section a montré le gouffre qui sépare certains jeunes du monde du droit, dont ils ne semblent même pas comprendre qu'il puisse avoir une quelconque légitimité.

Il faut rappeler que les familles ont un rôle essentiel à jouer dans ce domaine. Cela pourrait être une tâche prioritaire de la gouvernance que de les aider à assumer leurs responsabilités éducatives.

Cette refondation implique aussi l'école, car celle-ci forme non seulement les futurs citoyens aptes à participer au débat public, mais aussi les futurs acteurs du monde professionnel,

associatif et politique ainsi que les futurs parents. Pour atteindre cet objectif, l'école, et par là on entend l'ensemble du système éducatif, doit :

- transmettre des valeurs fondamentales de la vie dans une société démocratique, respect de la vie, solidarité et liberté au-delà des différences de religion, de philosophie, d'opinion politique. Ceci implique l'apprentissage du respect de l'autre et en conséquence de la capacité d'écoute mais aussi du respect du bien commun et de l'intérêt général ;
- enseigner les différents langages de communication permettant le dialogue entre les personnes. Le premier de ces langages communs doit rester la langue nationale. S'il s'agit de la langue maternelle pour la plupart des élèves, il faut rappeler que c'est aussi une langue étrangère pour les enfants d'immigrés et qu'il faut alors adopter les méthodes pédagogiques en conséquence. La maîtrise de la langue française par tous les élèves doit rester l'objectif fondamental de l'école élémentaire, car elle reste la condition *sine qua non* de la progression dans le système éducatif et d'une bonne insertion sociale et professionnelle. Par ailleurs la connaissance des langues étrangères (en particulier l'anglais) reste indispensable à la formation personnelle et professionnelle. D'autres langages de communication sont très utiles pour la vie dans la société actuelle : le langage des mathématiques élémentaires et le langage des nouvelles technologies de l'information et de la communication ;
- transmettre les bases de culture française et des cultures des autres pays (l'histoire, la littérature, les arts, les sciences, etc.) pour éveiller la conscience d'un patrimoine commun, participer à la formation de l'esprit critique et développer la sensibilité ;
- apprendre la vie en société aujourd'hui : "l'éducation civique", reconnue comme insuffisante, a été remplacée dès la seconde et pour trois ans par une discipline à part entière : "éducation civique, juridique et sociale" (E.C.J.S.). D'autre part la création des conseils de vie lycéenne (C.V.L.) et le conseil des délégués élèves permettent de former les jeunes citoyens à participer à la vie collective et à y prendre des responsabilités. En Ile-de-France, le conseil régional étudie actuellement la mise en place d'une Commission consultative de la jeunesse<sup>1</sup>.

Le problème de la gouvernance dans le système éducatif français est posé et plusieurs orientations sont à l'étude. Il s'agit en effet de trouver un équilibre entre un socle national, auquel les Français restent attachés, et l'adaptation des méthodes à la diversité des élèves au sein d'un partenariat local plus développé,

---

<sup>1</sup> Le CESR, saisi par le conseil régional, a préparé un rapport et un avis sur cette question (« Réflexions sur la mise en place d'une commission consultative de la jeunesse en Ile-de-France ») qui ont été présentés le 8 février 2001 par M. Jean-Louis Loviot. Par ailleurs, le rapport présenté par M. Bruno Coste le 26 mai 2000 sur « La prévention des comportements violents chez les jeunes », accorde une large place à l'éducation à la citoyenneté.

\* \* \*

Toutes les actions envisagées dans ce chapitre sont des actions de long terme, dont la mise en œuvre prendra des années sinon des décennies. Mais l'urgence est devant nous, et il nous faut donc, avant même que toutes les conditions en soient réunies de façon idéale, penser aux moyens permettant de mettre en place très vite une meilleure gouvernance dans notre région.



## CHAPITRE IV - QUELLE GOUVERNANCE ?

Si nous voulons rester fidèles à l'approche " spécifique " de la gouvernance définie dans la première partie de ce rapport en fonction des problèmes de l'Ile-de-France comme moyen de résoudre *" le décalage ou les contradictions entre d'une part les caractères "métropolitains" des difficultés de notre région, qui mettent souvent en jeu des interactions entre les différentes parties ou composantes de la métropole, et d'autre part la lourdeur ou l'opacité des processus de mise en œuvre des politiques publiques, du fait de la multiplicité des acteurs, notamment de l'Etat, et de leurs compétences superposées et fractionnées "*, nous devons, peut-être plus que dans d'autres régions, concevoir la gouvernance comme réponse à la complexité et à l'opacité. Nous avons vu dans le chapitre II la composante " institutionnelle " de cette réponse à la complexité. Si la gouvernance est l'autre volet de cette réponse, cela veut dire, en premier lieu, que la gouvernance ne doit pas ajouter à cette complexité.

### I - DES PROCEDURES TROP LOURDES QU'IL CONVIENT D'ALLEGER

#### A - EVITER D'AJOUTER DE NOUVELLES PROCEDURES

Comme nous l'avons vu dans le chapitre I, la législation a introduit progressivement des procédures de consultation ou de concertation dans des domaines de plus en plus variés. L'urbanisme, le logement et bien d'autres domaines sont concernés. Il y a sans doute encore un certain nombre de domaines où elles ne sont pas assez présentes, mais, là où elles existent déjà, notre message essentiel est qu'il n'est pas souhaitable, dans un monde où la vitesse est devenue essentielle, d'ajouter de nouvelles procédures obligatoires de concertation, qui risqueraient de ralentir encore la prise de décision au moment où l'urgence s'impose, tout en noyant sous les procédures des acteurs encore réticents et parfois déjà débordés. Pour les intéressés, les délais sont déjà souvent insupportables. Pour certains fonctionnaires, la concertation relève certes encore d'une autre planète ; mais pour ceux, fonctionnaires ou autres acteurs qui ont accepté loyalement et parfois avec enthousiasme de jouer le jeu de la gouvernance, le bilan c'est souvent *"deux mois pendant lesquels je suis rentré chez moi à minuit tous les soirs"*. Difficile d'en demander plus à des hommes et des femmes de bonne volonté, pour des résultats qui souvent ne sont pas à la hauteur des attentes.

#### B - AMELIORER L'ENQUETE PUBLIQUE ET LE ROLE DES COMMISSAIRES-ENQUETEURS

Cela n'empêche pas d'essayer d'améliorer ces procédures, par exemple en ce qui concerne l'enquête publique et le rôle des commissaires-enquêteurs déjà évoqué dans le chapitre I et qui le sera à nouveau dans le chapitre V sur le thème des transports. Ce corps joue un rôle essentiel dans la détermination de ce qui est ou non d' " intérêt général " ; or, une étude récente ( " Les commissaires enquêteurs et l'intérêt général " , coll. 2001 Plus, Centre de prospective et de veille

scientifique, DRAST, Ministère de l'Équipement, 2000) montre qu'il s'agit d'un corps très hétérogène, variable d'une région à l'autre, composé selon les cas d'une majorité de fonctionnaires ou de retraités des professions libérales, préférant soit se donner un rôle "pédagogique" au service de l'administration, soit au contraire un rôle d'"expertise" tendant à dresser un bilan "avantages-inconvénients" dans une optique très différente. Une réflexion a été conduite à la demande du Premier ministre, par un groupe d'études présidé par Nicole Questiaux, sur l'ensemble des thèmes liés à la notion d'utilité publique, d'enquête publique, ainsi que sur la fonction des commissaires-enquêteurs. Il est certain que quelque chose doit être fait dans ce sens, les procédures actuelles n'étant pas satisfaisantes.

### C - LE REFERENDUM LOCAL, ARME ABSOLUE DE LA GOUVERNANCE ?

L'une des améliorations et en même temps des simplifications les plus spectaculaires auxquelles on pourrait penser en matière de procédure de consultation serait la généralisation de l'usage du référendum local voire régional. Lorsqu'il s'agit de rendre la parole aux citoyens sur un sujet précis hors de toute échéance électorale, le référendum peut sembler l'arme absolue qui rend son pouvoir au souverain, c'est-à-dire au peuple. Et en un sens il est une arme absolue, du fait de sa très forte légitimité symbolique dans une société démocratique. Mais, comme toute arme absolue, il peut dans certains cas se révéler trop puissant, et par là même peu adapté à des situations caractérisées par leur complexité.

Qu'il soit d'initiative officielle ou populaire, il pose d'abord la question de savoir quel intérêt il soulèvera réellement : on pourrait citer des exemples de référendums ratés sur le plan local. Par exemple, en 1993, le Maire d'une commune des Yvelines, cherchant un appui populaire dans ses négociations avec l'Etat, pose à ses électeurs la question suivante : "*Votre commune et l'Etat signent en janvier 1994 le contrat qui engage votre avenir. Etes-vous favorable à ce que ce contrat prenne en compte la réalisation des équipements publics de vos quartiers et les moyens de développement économique, social et urbain de votre ville et de ses environs ?*" Résultat sans surprise : 78 % de oui (seul le Front national avait appelé à voter non contre ce qu'il considérait comme un plébiscite), mais seulement 16,4 % de votants, et même 12,1 % dans le quartier "sensible" qui était le plus concerné. Il est vrai que l'exemple suisse montre que le développement d'une démocratie directe locale doit passer par l'acceptation de participations parfois assez faibles .

Pour que le référendum ait un sens, il faut :

- avoir affaire à un problème qu'on puisse énoncer clairement et simplement en toute objectivité ;
- que l'énoncé ne néglige pas complètement le problème des moyens à mettre en œuvre (par exemple le financement, fiscal ou autre, des mesures proposées).

La formulation et le contenu de la question posée posent d'autres problèmes redoutables, surtout quant à leur compatibilité avec les normes juridiques nationales voire internationales, européennes notamment : dès que l'on sort de questions triviales comme celle de savoir s'il faut construire une nouvelle piscine municipale, c'est-à-dire dès que l'on touche à des sujets sensibles comme ceux évoqués par ailleurs, on risque de se heurter à cette question de la hiérarchie des normes : il conviendrait donc que l'élaboration des questions soit bien encadrée, à la fois sur le plan juridique pour éviter toute inconstitutionnalité, et sur le plan politique, pour s'assurer du caractère significatif de la question posée. Cela ferait de la préparation d'un référendum un réel exercice de gouvernance, dans le cadre du développement d'une culture démocratique encore limitée chez nous de ce point de vue.

Sous les conditions indiquées ci-dessus, il serait donc possible de recommander un développement du référendum local, qu'il soit d'initiative institutionnelle ou populaire, selon la vieille formule du " droit de pétition ".

Si le référendum est un instrument privilégié de démocratie directe en matière de décision, il ne permet en aucun cas de faire l'économie d'une véritable gouvernance en amont, par la concertation, pas plus qu' en aval, par le suivi et l'évaluation.

## **II - DEVELOPPER LA CONCERTATION TRES EN AMONT DES DECISIONS A PRENDRE**

L'idée de développer la concertation très en amont des décisions, bien avant que les projets soient bouclés par les services techniques et donc peu susceptibles d'évoluer, même sous le feu des critiques, n'est pas nouvelle : c'est déjà l'esprit de la circulaire Bianco du 15 février 1992. Les pouvoirs publics, malgré des réticences récentes, sont donc de plus en plus convaincus de l'utilité d'une concertation très en amont sur le principe. Mais entre la reconnaissance de l'intérêt du principe et son entrée dans les mœurs, il reste beaucoup de chemin à faire. D'où la nécessité que des organismes comme le CESR viennent " enfoncer le clou " en rappelant un certain nombre d'idées fortes. Et tout d'abord sur l'utilité de ces démarches.

### **A - UTILITE D'UNE CONCERTATION TRES EN AMONT :**

La concertation très en amont des décisions apporte un certain nombre de bienfaits que peu d'autres procédures de gouvernement ou de gouvernance sont en mesure d'apporter.

- d'abord, réconcilier le temps long des problèmes métropolitains avec le temps relativement court de la vie politique, et le temps très court des crises et des décisions à prendre ; En ce sens, la gouvernance participe d'une même démarche que la planification à long terme ou la réflexion menée dans les Conseils Economiques et Sociaux, qu'elle complète par une ouverture plus grande encore. Tous ceux qui ont eu à prendre part à la vie publique savent à quel point la dictature de l'urgence peut oblitérer le raisonnement des responsables les plus éminents, qui

seraient normalement capables des réflexions les plus profondes à long terme, et qui se laissent parfois dicter leur conduite par des considérations de court terme ; dans la dialectique de l'important et de l'urgent, c'est souvent le peuple qui est le mieux à même de rappeler ce qui est important ;

- ensuite, plus concrètement, l'objectif est que se forme progressivement, entre partenaires, sur un certain nombre de sujets, au mieux une doctrine, ou tout au moins un état des lieux des positions réciproques, qui permettront le moment venu de procéder très rapidement aux discussions voire aux négociations nécessaires (car il apparaît clairement de toutes les expériences que les décisions ne doivent pas seulement être concertées, elles doivent souvent être négociées, de façon plus ou moins formelle, ce qui en pratique se traduit par des concessions ou des compensations), puis aux décisions finales ;
- enfin, bien qu'il ne s'agisse en rien d'une garantie, une concertation précoce a aussi pour rôle de contribuer à désamorcer les conflits et à éviter la multiplication des contentieux. C'est notamment le cas dans le domaine de l'environnement et de l'urbanisme. Notre section s'est vue présenter l'exemple d'un militant associatif arrivant à la tête d'une fédération régionale d'associations de défense de l'environnement en 1993. Le nouveau président trouve 48 recours en justice devant les tribunaux, et 91 projets de recours, soit un total de 139 recours pour un total de 60 associations. Encourager une concertation systématique entre les responsables des projets et les associations à l'origine des recours lui a permis de réduire de 85 % le nombre de ces recours. Fin 1997, alors qu'il quittait la présidence de cette fédération, il ne restait que 10 recours en instance pour un nombre total d'associations porté à 300.

On notera que, pour se nourrir d'autre chose que d'idées générales, la concertation en amont doit disposer d'éléments de discussion qui doivent comporter des premiers chiffrages, et même des premières évaluations. Il s'agit notamment des études d'impact, qui sont des évaluations *a priori* et prévisionnelles, et qui ne dispensent pas bien entendu des évaluations *stricto sensu*, qui viennent après la réalisation des projets.

## **B - THEMES POSSIBLES DE LA GOUVERNANCE :**

Afin de ne pas rester dans l'abstraction, nous évoquerons ci-dessous un certain nombre de thèmes qui ont retenu notre attention ; mais ce n'est peut-être pas la bonne méthode : l'approche typique de la gouvernance, ce serait justement de laisser les gens (ou les associations, les entreprises, les syndicats, etc.) dire quels sont les thèmes qui les intéressent. Toujours cette question de l'écoute.

En fait, c'est aux politiques de se mettre à l'écoute des Français pour leur offrir des débats sur ce qui les intéresse. Quand nous parlons des politiques, nous ne pensons d'ailleurs pas seulement à ceux qui sont au pouvoir parce qu'ils ont la majorité : souvent, ceux qui sont dans l'opposition, justement parce qu'ils le sont, en étant donc moins aux prises avec les contraintes de l'instant, sont mieux à même de consacrer leur temps à ces réflexions de long terme ; une raison de

plus pour insister sur cette nécessité d'associer les minoritaires et les opposants à toute démarche de gouvernance.

Avec toutes les réserves qui s'imposent, puisque au fond ce n'est pas à nous de décider des thèmes de la gouvernance, nous nous permettrons toutefois d'évoquer rapidement quelques-uns des thèmes de possibles débats et exercices de gouvernance. L'aménagement et l'urbanisme sont déjà des lieux d'application de celle-ci dans ses différentes dimensions, officielle (concertations, enquêtes publiques) ou davantage conflictuelles. Nous n'en parlerons donc pas ici. La question des transports en fait bien évidemment partie, elle aussi, mais, comme notre section a eu le privilège d'entendre une présentation très complète sur le thème de la gouvernance appliqué aux transports en Ile-de-France, nous avons choisi de restituer cette présentation in extenso dans le chapitre suivant, à titre d'illustration d'une application de la démarche ; parmi les autres thèmes possibles, nous mentionnerons :

### 1) La sécurité

Il s'agit sans doute d'un des thèmes qui touche le plus nos concitoyens, notamment en Ile-de-France. C'est de toute évidence l'une des fonctions régaliennes de l'Etat. Toutefois, une compétence, si légitime et reconnue soit-elle, peut finir par être remise en cause lorsqu'elle n'est pas exercée à l'entière satisfaction des intéressés : c'est manifestement le cas en matière de sécurité. Sans que la compétence de principe de l'Etat soit encore mise en cause, il est donc compréhensible qu'un certain nombre de voix commencent à s'élever pour demander une meilleure prise en compte locale des problèmes de sécurité.

Le débat a d'ailleurs d'abord porté sur les solutions (polices municipales, etc.) alors qu'il serait peut-être plus judicieux, et en tout cas plus dans l'esprit d'une démarche de gouvernance, de prendre d'abord la mesure des attentes et des perceptions des intéressés. Lors d'un colloque tenu à Villepinte sur le thème "*Des villes sûres pour des citoyens libres*", le Premier ministre, Lionel Jospin, après avoir rappelé que la garantie de sécurité de chaque citoyen était au centre du pacte républicain, a reconnu que cette garantie ne pouvait plus être apportée par la seule action de la police et de la gendarmerie nationales. Une réponse partenariale est désormais nécessaire.

Certes, on voit de plus en plus souvent des commissions rassemblant autorités diverses, élus, procureurs, rectorat, etc., mais la société civile est encore largement absente du débat. Or, c'est elle la principale intéressée. Les maires, qui sont sensibles aux attentes de leurs électeurs, sont clairement des interlocuteurs obligés de toutes les questions de sécurité. Des conventions ont déjà été passées entre police nationale et municipales, prévoyant une répartition des rôles. Nous sommes dans l'un des domaines où un droit à l'expérimentation, bien encadré vu la nature des enjeux, pourrait apporter le plus de novations. Entre les "contrats locaux de sécurité" et les dispositifs spécifiques à la politique de la ville comme le "Conseil communal de prévention de la délinquance" peut se développer une démarche dont il est souhaitable qu'elle s'articule à différentes échelles, la première en termes de perception des problèmes étant celle du quartier.

Les institutions nationales et locales ne sont pas seules concernées, et l'on ne peut que se féliciter d'opérations comme celles des "Ateliers d'initiatives" mis en place par la RATP avec le concours des usagers dans le cadre de l'opération "Violence, indifférence, en parler c'est agir" menée en 1999 (voir la "Lettre aux associations" de la RATP de mars 2001), qui permettent de mieux mesurer les perceptions et les attentes des usagers. Ce genre d'expériences devrait être généralisé car elles relèvent véritablement de la gouvernance.

La prévention et la répression n'étant pas tout, il est souhaitable que l'accès à la justice et au droit puisse se généraliser, notamment à travers l'implantation effective des "Maisons de la Justice et du Droit" qui permettent de rendre l'un et l'autre plus accessibles à tous.

## **2) L'environnement**

C'est à la fois l'une des préoccupations principales des Franciliens, et l'un des domaines où la nécessité de la gouvernance s'est déjà imposée avec évidence, comme l'aménagement et l'urbanisme auxquels il est souvent lié : nous n'en parlerons donc pas plus ici.

## **3) L'école et plus généralement l'éducation**

Ces thèmes ont été déjà été évoqués dans le chapitre III : prise dans son ensemble (école, collège, lycées, enseignement supérieur sans oublier l'apprentissage), l'éducation intéresse directement un grand nombre de Français. Malgré l'ouverture de l'école aux partenaires de la communauté éducative, tant au niveau des établissements (conseil d'école, conseil de classe et conseil d'administration, etc.) que dans les différentes instances de concertation territoriales et nationales (Conseil départemental de l'Education Nationale- CDEN -, Conseil académique de l'Education Nationale – CAEN -, Conseil supérieur de l'Education, Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche, Commissions professionnelles consultatives – CPC -, etc.), il reste difficile de faire bouger l'énorme machine de l'Education Nationale et de l'adapter aux besoins de la société d'aujourd'hui et de demain. La place prise par la gouvernance dans les différentes structures rappelées ci-dessus reste sans commune mesure avec les attentes des parents et du monde professionnel voire des enseignants eux-mêmes. Les méthodes restent à trouver, mais le thème est de toute évidence essentiel.

## **4) L'immigration**

Cette préoccupation peut paraître par définition un thème national, puisqu'elle implique le franchissement des frontières, ou même international depuis les accords de Schengen. Mais certaines régions sont concernées plus que d'autres, et l'Ile-de-France au premier chef : il est des communes où rien ne peut même se comprendre sans prendre en compte cette donnée fondamentale. Comment pourrait-on prendre en compte la dimension régionale du phénomène et

les avis éventuels des populations régionale et locale sur ce sujet ? En Suisse, par exemple, il existe une gestion cantonale des permis de séjour sur la base de quotas décidés au niveau national. Notre section n'a pas de propositions particulières à faire en ce domaine, mais si la logique nationale ne permet pas d'éviter des situations comme celles des écoles évoquées plus haut, pourquoi ne pas laisser une marge d'appréciation locale, à une échelle à déterminer ?

## 5) La gestion du temps

La question des horaires d'ouverture des commerces, des services et des transports en commun, des dates et répartition des vacances, au-delà de la très symbolique " journée du maire " est un domaine typique d'application de la gouvernance dans sa dimension " concertation ". Des expériences célèbres de " bureaux du temps " ont déjà été menées à l'étranger, notamment en Italie.

## 6) Le développement économique

On est là en présence d'un thème plus classique, mais généralement décliné soit sur le mode flamboyant du " maire chef d'orchestre ", soit sur le thème plus feutré de la collaboration mairie/organismes consulaires. Pour les Anglo-saxons, c'est le thème de la " ville entrepreneuriale ". Or, à cet égard, l'Ile-de-France a la particularité d'être la seule ville " globale " française, d'avoir une structure d'entreprises riche et complexe, et une multiplicité d'acteurs puissants : une situation qui n'a pas grand chose à voir avec celle d'autres grandes villes comme Montpellier, Nancy ou Rennes par exemple, mais qui mériterait, vu l'enjeu colossal, que l'on réfléchisse à ce que pourrait être une meilleure association des entreprises aux décisions prises dans la région, et à la façon de permettre aux autres acteurs, par exemple associatifs, de fournir leur opinion sur ce même sujet. C'est ce qui se fait quotidiennement dans les Conseils Economiques et Sociaux Régionaux, notamment celui d'Ile-de-France, ce qui nous conduit d'ailleurs à poser la question des rapports des CESR avec la gouvernance : celle-ci est-elle un simple élargissement du débat qui se tient en permanence dans ces derniers, ou est-elle de nature différente, avec son extension à des échelles géographiques plus locales ?

## 7) Le schéma directeur d'Ile-de-France

La discussion sur un " projet métropolitain ", et par exemple sur un nouveau schéma régional d'aménagement, fait également partie des exercices " classiques " de gouvernance depuis plusieurs années. La question qui peut se poser est celle de savoir si les réflexions sur ce sujet doivent se limiter au cadre limité dans le temps des consultations préalables à une révision du Schéma Directeur, ou s'il ne serait pas utile, de façon plus informelle, de reprendre les consultations et les réflexions hors de toute pression liée aux échéances officielles ? Notre proposition serait de reprendre les réflexions, sur un mode informel, aussi tôt que possible. Ce serait à la fois utile pour la préparation du prochain schéma, qui finira bien par arriver un jour, en même temps qu'un exercice typique de mise en œuvre souple d'une gouvernance " très en amont " des décisions évoquée dans ce chapitre.

Ce sur quoi nous aimerions insister à la fin de ce bref survol, c'est qu'il serait dangereux de lancer immédiatement des entreprises de gouvernance " tous azimuts ", alors que la procédure est encore en plein rodage : la sagesse voudrait plutôt qu'aux différentes échelles, on se saisisse de quelques thèmes parmi les plus mobilisateurs et les plus susceptibles de déboucher sur des résultats concrets.

## **C - COMMENT ET A QUELS NIVEAUX ORGANISER LA GOUVERNANCE ?**

La réponse peut sembler évidente : il faut organiser la gouvernance en fonction de la nature des problèmes posés. Mais on peut distinguer entre des instances plus " permanentes ", placées auprès de différentes institutions, un peu comme le CESR est placé auprès du conseil régional, ou les conseils d'aménagement prévus dans la loi Voynet au niveau des agglomérations ou des pays, et des instances ou consultations " ad hoc " mises en place en fonction des besoins. C'est sans doute là l'essentiel, car la gouvernance, à la différence du gouvernement, est moins faite d'institutions, ou de gestion quotidienne, que d'un état d'esprit appliqué à des questions concrètes et à des projets précis. Pour sa mise en œuvre, il faut donc distinguer selon la portée des projets.

Il est par ailleurs essentiel de préciser que les niveaux de concertation ne sont pas nécessairement les mêmes que les niveaux de décision (selon les questions posées et les espaces concernés, ils peuvent être plus vastes ou plus restreints), et qu'ils ne sont pas nécessairement les mêmes selon les sujets.

Enfin, nous ne saurions trop insister sur l'importance des pratiques de gouvernance interinstitutionnelle. La consultation des représentants de la société civile est certes au centre de la gouvernance, mais le premier degré de celle-ci, sa première démarche, doit toujours être la concertation entre collectivités territoriales voisines ou emboîtées.

Bien entendu, ces remarques ne remettent en rien en cause les principes affirmés au chapitre II, qui sont des principes de responsabilité et de lisibilité de l'action de chacun des acteurs. Sans cette responsabilité réaffirmée, la gouvernance ne relèverait que de la gestion du chaos.

Cela étant dit, il faut distinguer bien entendu selon la portée et la nature des projets :

### **1) Pour les questions de pure proximité**

Il y a tout intérêt à régler ces questions au niveau le plus local, notamment celui du quartier : d'abord parce que c'est le niveau le plus efficace, mais aussi parce que cela permet de purger les consultations d'échelle plus vastes d'interventions d'intérêt purement local ou même personnel, qui font perdre un temps disproportionné lors des débats publics à un niveau plus

élevé, et découragent les meilleurs volontés. Tout ce qui aura pu être fait à ce niveau ne sera plus à faire à d'autres niveaux.

On ne saurait donc trop recommander le recours à l'échelle du quartier. Celle-ci est certes ressentie moins fortement en France que dans d'autres pays (en Grande-Bretagne, on ne parle pas de "quartier" mais de "*community*", ce qui exprime bien la force sociale de cette échelle locale). Toutefois, les exemples évoqués devant notre section, notamment celui de la Ville de Saint-Denis, l'ont convaincue de la pertinence d'une action systématique à ce niveau : la nomination d'un adjoint au maire comme responsable de chaque quartier, accompagnée sur le plan administratif, selon la taille de la commune, par la nomination d'un directeur responsable du quartier ou par la création d'une mairie annexe, permet à la fois un dialogue au plus près avec les citoyens et une meilleure coordination entre les administrations. Ce qui n'empêche pas bien entendu des pratiques plus classiques comme les "réunions de quartier" organisées par le maire lui-même. On pourrait toutefois espérer qu'une dynamique de quartier permette à celui-ci de se "prendre un peu plus en main", comme on le voit par exemple en Allemagne, où les quartiers sont tout à fait capables d'organiser par eux-mêmes un certain nombre d'actions, fêtes ou manifestations.

En fait, à une échelle encore peu "institutionnalisée", la "gouvernance" peut, soit se présenter comme solution définitive pour des questions d'intérêt purement local, soit comme une simple démarche pédagogique préparant à terme une approche plus institutionnelle.

## **2) Pour les projets globaux de territoires impliquant une forte solidarité**

Dans cette hypothèse, il faut retenir les territoires les plus lisibles et les plus légitimes, soit du fait de leur échelle, soit du fait de leur légitimité historique, soit du fait de leur capacité à développer des projets :

- l'alliance des légitimités liées à l'histoire (la commune) et à une volonté politique commune fortement affirmée (l'intercommunalité) doit permettre le développement d'un échelon particulièrement fort de la gouvernance. Les "conférences citoyennes" ou "états généraux" évoqués parfois pour associer également le public, et pas seulement les "professionnels de la concertation", à la base au plus près du terrain, peuvent se développer au mieux à cette échelle. Il est clair que le succès d'un tel échelon de gouvernance ne peut se faire que dans le cadre d'une collaboration entre l'échelon communal et l'échelon intercommunal, ce qui laisse au maire un bel avenir d'animateur et de médiateur, même s'il perd quelques-unes de ses compétences du fait de l'intercommunalité ;
- la Région, et notamment la Région Ile-de-France, de toute évidence, doit être porteuse de projets, et notamment d'un "projet métropolitain", dont l'élaboration est inévitablement longue, et ne peut que difficilement être enfermée dans le temps relativement court d'élaboration officielle de projets comme le Schéma Directeur régional ou un Contrat de Plan.

## **3) Pour de grands débats thématiques**

C'est dans ce contexte que de vastes procédures de concertation type "P.D.U." peuvent s'imposer. Mais on ne peut pas en abuser. (nous renvoyons sur ce sujet au chapitre suivant, sur l'exemple particulier des transports).

#### **4) Le niveau européen**

Ce niveau ne relève pas *a priori* d'une étude gouvernance régionale d'autant que le problème du rôle des régions dans la construction européenne est loin de faire actuellement l'objet d'un consensus parmi les Etats concernés. Des réflexions ont cependant commencé ici et là sur ce thème. A la demande du Président de l'Union Européenne, Romano Prodi, une section du Comité économique et social européen travaille actuellement sur les conditions d'une bonne gouvernance à son échelon. Il reste que dans tous les cas, et sous réserve d'une délimitation future des pouvoirs respectifs, les participants à la gouvernance d'une grande métropole ne devraient pas se priver de dire leur mot sur l'élaboration des politiques européennes dans les domaines qui les concernent. Ce peut être le cas aussi bien du conseil régional d'Ile-de-France que du CESR.

#### **D - A QUI CONFIER LA GESTION DE LA GOUVERNANCE ?**

La gouvernance ne saurait s'incarner dans une seule institution, procédure ou projet : elle est par essence multiple, et doit s'adapter aux problèmes posés et aux acteurs concernés.

Le rôle des institutions politiques et des élus nous semblant décisif, il nous semblerait dangereux de les priver de l'initiative en ce domaine. Il convient donc de leur laisser le rôle d'animateur et de chef d'orchestre de la gouvernance, pour autant qu'ils veuillent bien le jouer.

Mais il est non moins essentiel qu'elle soit conçue en collaboration avec les partenaires privilégiés de la concertation, notamment les associations, les entreprises et les organisations interprofessionnelles d'employeurs et de salariés. Il serait d'ailleurs bon que cette collaboration se manifeste y compris dans les organes de direction de tous les organismes chargés de promouvoir ou d'organiser la gouvernance.

Cela étant dit, la gouvernance suppose un ensemble de compétences qui ne s'improvisent pas. Les élus doivent donc s'entourer d'organismes susceptibles de les aider. Au niveau des grandes villes ou des métropoles, un type d'acteurs est très clairement en pointe en matière de gouvernance : ce sont les agences d'urbanisme, en raison sans doute du rôle précoce de la concertation dans les procédures d'aménagement. Le Congrès des Agences d'Urbanisme à Strasbourg de septembre 2000, "Ere urbaine/Aires urbaines, les enjeux de la gouvernance", en a été l'illustration éclatante. En ce qui concerne l'Ile-de-France, l'IAURIF semble tout a fait compétente pour faire profiter l'ensemble des acteurs régionaux non seulement de ses propres expériences et réflexions, mais aussi de celles de tout le réseau national et international des agences d'urbanisme.

L'autre type d'organisme auquel on pense aussi immédiatement, ce sont les Conseils Economiques et Sociaux régionaux. Leur double nature de représentants de la société civile organisée et d'organismes consultatifs à l'échelon régional leur donne de toute évidence une expérience inappréciable dans ce domaine. Comme se poserait de toute façon la question de la coordination entre les actions des CESR et celle des autres instances de concertation, autant les associer dès le départ à la démarche de gouvernance, sous une forme à préciser. Dans une région de 11 millions d'habitants, le CESR ne peut évidemment tout faire. Mais il peut servir de référence et d'animateur, de garant aussi de neutralité politique. Il en va de même des Conseils prévus à l'échelle des agglomérations et des pays dans la loi Voynet, avec cette différence que leur expérience sera par définition moins longue, quoique certains prennent en fait la succession d'organismes de concertation déjà existant.

Mais le développement de la gouvernance ne saurait se limiter à l'échelle de la région ou des agglomérations, et toutes les institutions n'ont pas la chance d'avoir à leur disposition l'IAURIF ou un CESR. C'est pourquoi on pourrait songer à créer, par exemple auprès des Conseils Régionaux ou des CESR, des pôles de compétences "gouvernance" permettant à toutes les institutions intéressées, collectivités territoriales, associations ou autres, de se renseigner sur les méthodes les plus adaptées à leur situation, à la nature de leurs problèmes et à leurs moyens financiers et humains.

Pour cela, il sera nécessaire de procéder à une vaste campagne de promotion de l'idée de participation, mettant en valeur sa légitimité auprès de l'ensemble des acteurs. Chacun doit savoir qu'il a le droit de s'exprimer et le droit d'être écouté, et le devoir symétrique et corrélatif d'écouter les autres et de respecter les règles de la vie commune. Pour éviter que cette campagne ne soit perçue par certains comme une manœuvre politique venant perturber la vie de certaines institutions, il semble préférable d'agir en deux temps, en commençant par les institutions pour les inciter à "jouer le jeu" et les aider à en réunir les moyens nécessaires.

C'est uniquement dans un deuxième temps que l'on pourrait s'adresser au grand public par une campagne de communication, quand les institutions seront prêtes à répondre au défi. On pourrait d'ailleurs, le cas échéant, lier cette campagne à une campagne contre les incivilités, le droit de se faire entendre étant souvent compris de façon quelque peu unilatérale, dans l'oubli complet de la déférence réciproque vis-à-vis de l'opinion des autres. On peut même penser que c'est d'abord le respect et l'écoute des autres qui rendent possible une société où l'on a le droit et la possibilité pratique de faire entendre sa voix.

Comme il s'agit de changer des comportements, cette action de communication devra se mettre en place dans une perspective de long terme. Le conseil régional semble tout désigné pour piloter une telle démarche dans le cadre régional, les départements pourraient également la soutenir dans le leur, retrouvant là un rôle de médiateur territorial pour lequel ils ont déjà largement prouvé leur compétence.

### III - AGENCES, PARTENARIATS, GESTION DELEGUEE

Pour l'action permanente sur des thèmes précis, surtout lorsqu'ils ont une dimension technique forte, qui n'exclut d'ailleurs jamais une dimension politique, de vastes territoires de projets, éventuellement gérés par des "agences", peuvent être une solution raisonnable. Elles permettent en outre de passer outre aux compartimentages administratifs, et peuvent se révéler des sources d'information de qualité exceptionnelle si elles le veulent bien. Le fonctionnement de ces agences est l'un des champs d'application les plus caractéristiques de la gouvernance. L'essentiel est que leur contrôle soit véritablement démocratique. A cet égard, la composition de leur conseil d'administration est essentielle car elle doit permettre à la fois une expression des opinions les plus variées quant à leurs objectifs et un contrôle rigoureux de leur fonctionnement. Il y a déjà un certain nombre d'agences, avec des statuts divers. Il s'agit peut-être moins d'en créer beaucoup d'autres que de toiletter les statuts de la plupart pour assurer un fonctionnement transparent et démocratique.

En fait, les agences sont ce que l'on veut qu'elles soient ; les Anglo-saxons y ont souvent vu un lieu privilégié d'association du secteur privé et du secteur public dans une optique à dominante économique. La France a une tradition nettement plus administrative et une réflexion reste à mener sur ce sujet ; il nous semble que la grande question est celle de la responsabilité des agences : doit-il y avoir un partenaire principal qui porte la responsabilité majeure, même si le conseil d'administration est "ouvert", ou faut-il des agences quasi indépendantes, n'ayant de comptes à rendre qu'à un conseil d'administration, très diversifié, où le seul "fusible" serait le directeur ?

Quelle que soit la solution adoptée, l'important est que ce mode de gestion permette de développer la gouvernance non seulement en amont (concertation) ou en aval (évaluation) des projets, mais aussi au niveau de la gestion elle-même (décision, gestion, contrôle). C'est assez rare pour mériter d'être signalé. Ici se rejoignent également gouvernance au sens où nous l'entendons et "*corporate governance*", puisqu'il s'agit bien ici de "mettre au point et respecter les règles qui guident et limitent la conduite de ceux qui gèrent les entreprises" selon l'expression de Peter Drucker.

Partenariats et gestion déléguée : la mondialisation mettant en concurrence les métropoles et conduisant à comparer les prestations en termes de rapport "qualité/prix", il convient d'avoir une attitude ouverte sur ce thème mais sans *a priori* : une bonne information permettant de comparer et de choisir, on peut penser que c'est au débat démocratique de décider des meilleures formes propres à assurer un certain nombre de services. Il convient également de laisser le plus possible le choix des arbitrages au niveau le plus adéquat, dans un esprit de gouvernance et de subsidiarité. L'important ici est que l'information la plus large soit disponible, et que les différents acteurs puissent être associés au mieux à la définition des objectifs et au contrôle du fonctionnement de ces partenariats. Il faut aussi éviter que le partenariat soit une source de confusion sur les responsabilités. Comme nous l'avons vu plus haut, il est essentiel que les responsabilités restent bien affichées.

Nous devons également mentionner qu'à plusieurs reprises a été souligné l'intérêt de la formule de l'établissement public, à condition d'en ouvrir suffisamment le conseil d'administration pour que transparence soit assurée.

Quoiqu'il en soit, il importe de créer ou de faire connaître de véritables règles du jeu des partenariats de diverses natures afin d'éviter la méfiance liée aux abus du passé, et de transformer des procédures qui peuvent être des sources d'opacité en procédures modèles de la gouvernance. Ce sera d'autant plus facile que l'on se donnera les moyens du suivi et du contrôle de leur action.

#### **IV - SE DONNER LES MOYENS DU SUIVI, DU CONTROLE ET DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES**

Si la consultation et la concertation sont le " versant nord " de la gouvernance, le suivi et le contrôle en sont le " versant sud ". Ils ont sur le premier l'avantage immense d'être infiniment plus faciles à organiser. C'est peut-être la raison pour laquelle ils sont infiniment moins populaires auprès de ceux qui sont susceptibles d'en être l'objet. On aura d'ailleurs remarqué la préférence acharnée et surprenante de notre système de comptabilité publique pour le contrôle *a priori*, c'est-à-dire avant que l'on ait fait quoi que ce soit, sur le contrôle *a posteriori*. L'essentiel des moyens de l'administration est consacrée au contrôle *a priori*, seuls quelques corps d'élite et donc peu nombreux comme la Cour des Comptes étant affectés au contrôle *a posteriori*. Le combat de cette dernière paraît si inégal qu'elle finit par bénéficier auprès de l'opinion, médias compris, de la cote de sympathie d'un " Robin des Bois ". Heureusement, il est complété au niveau régional par l'action des Chambres régionales des comptes, ou d'organismes comme l'Inspection générale des services du Conseil régional. On peut d'ailleurs regretter que certains des partenaires sociaux ne soient pas soumis à ce contrôle.

Nous sommes donc là en face d'un problème de première grandeur. Il est même beaucoup plus grave que l'on ne pense, puisque le type d'irrégularités dont est chargée la Cour des Comptes ne relève pour l'essentiel que de la logique financière et comptable. En termes de démocratie, il y a bien pire : que les élus ne respectent pas leurs promesses, et fassent tout autre chose que ce pour quoi ils ont été élus. Demandez à n'importe quelle épouse ce qu'elle considère comme le plus grave : que son mari ait touché quelques " dessous de table " ou mal géré l'argent de la famille, ou qu'il l'ait trompée avec une de ses amies ?

Cette présentation volontairement un peu vive n'a qu'un but : montrer que les questions de suivi ou de contrôle de l'action publique ne relèvent pas de la routine d'une langue de bois technocratique, mais qu'il s'agit d'un enjeu essentiel de la gouvernance, qui lui donne une grande partie de sa légitimité, et en font l'un des piliers, jusqu'ici trop négligés, de la démocratie. La réponse à la question posée est triple : d'une part le suivi des politiques, d'autre part le contrôle, enfin l'évaluation des projets réalisés.

#### **A - Le suivi des projets**

C'est le suivi des projets qui pose le moins de problèmes :

- d'une part, il relève de la logique de l'information : nous renvoyons donc sur ce point au chapitre précédent, en rappelant l'importance d'une information assurée ou certifiée par des organismes ou des personnalités indépendantes. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication doivent permettre une mise à disposition régulière et facile des résultats de ce suivi ;
- d'autre part, si l'on veut aller plus loin, le suivi peut déjà relever du contrôle.

## **B - Le contrôle**

Le vrai contrôle, c'est-à-dire le contrôle *a posteriori*, est une dimension essentielle de la gouvernance. Le comprendre a plusieurs implications :

- d'abord, faire accepter l'idée d'un contrôle qui ne soit pas uniquement financier mais aussi, et très profondément, politique : c'est-à-dire d'un contrôle démocratique de la conformité de l'action publique avec les promesses ou les programmes électoraux. Bien sûr, l'actualité peut toujours réserver des surprises, et l'honnêteté même oblige souvent les hommes politique à prendre des distances par rapport à des promesses inconsidérées, ou à remettre leur réalisation à plus tard. Cela ne dispense pas d'expliquer pourquoi on l'a fait ;
- ensuite il faut s'en donner les moyens. Le plus simple est l'assemblée générale annuelle, ouverte à tous les intéressés, dans laquelle on rend compte des progrès des actions engagées et des promesses faites lors des élections, en présence de " témoins " indépendants ou appartenant à l'opposition, et en présence aussi bien évidemment des médias. Ce " bilan annuel " devrait être le point d'orgue du contrôle de toute institution. Il a également pour intérêt de voir l'action d'une institution dans sa globalité, et donc de permettre un débat sur les priorités qui ont été retenues ;
- enfin, cela n'empêche pas bien évidemment un contrôle régulier, plus proche du " suivi ", portant sur différents thèmes ou projets. Un critère décisif du sérieux de ce contrôle doit être l'association de la minorité politique ou de l'opposition aux comités qui en sont chargés. C'est un gage décisif à la fois de transparence et de démocratie.

## **C - L'évaluation**

L'évaluation constitue la troisième phase de ce dispositif ; après tout, même " conforme " au programme initial, une action peut avoir été plus ou moins efficace ou heureuse.

Le thème est à la mode, presque autant que celui de la gouvernance ; la tentation est donc de faire l'évaluation très vite, ce qui veut dire sur des critères simples et facilement quantifiables, généralement définis en même temps que les objectifs de l'action. L'honnêteté oblige à dire que

l'évaluation ne peut pas toujours se faire aussi vite et avec si peu de recul. Il faut souvent revenir à plusieurs reprises sur un sujet, après un certain laps de temps, pour en avoir une vue objective. L'évaluation devrait donc être un exercice régulier, récurrent et itératif, chaque séance comprenant à la fois des évaluations "toutes fraîches" d'actions récentes, et des évaluations "révisées" d'actions plus anciennes, envisagées avec le recul du temps. Après tout, les organismes statistiques publient bien des chiffres nouveaux suivis quelques mois plus tard de chiffres révisés !

Pour prendre un exemple ne faisant de peine à personne, pensons un instant aux villes nouvelles anglaises autour de Londres, l'un des cas de figure les plus célèbres de l'aménagement :

- d'abord, le premier critère d'évaluation est bien sûr de voir si elles sont sorties de terre et si les logements construits et les locaux mis à la disposition des entreprises ont été occupés et répondent à une demande réelle : la réponse était oui ;
- ensuite, si nous voulons les évaluer en fonction de leurs objectifs initiaux (bloquer la croissance de l'agglomération londonienne, concentrer celle du reste du Sud-Est anglais sur quelques pôles bien planifiés, créer des formes nouvelles d'habitat associé au travail et limitant les mouvements pendulaires), l'échec est quasi-total : la croissance de Londres a déferlé autour et au-delà de la ceinture verte, noyant les villes nouvelles dans un océan d'habitat individuel diffus, et les villes nouvelles elles-mêmes sont devenues des pôles majeurs de mouvements pendulaires !
- enfin, à un troisième niveau cependant, on peut dire qu'elles ont été un succès : en termes d'emploi tout d'abord, dont elles sont devenues des pôles majeurs, y compris dans le secteur tertiaire (alors qu'elles avaient été prévues comme centre industriels) ; en termes d'aménagement du territoire, elles sont devenues des pôles structurants d'un espace dont on avait voulu éviter le développement ; elles ont donc été tout à fait utiles, et en ce sens elles sont également un succès, même si ce n'est pas le genre de succès auquel on avait pensé à l'origine.

L'évaluation demande donc du recul, elle est tout un art, qui mérite que l'on y affecte des experts capables de prendre du recul et dotés d'un grand esprit critique. Les organismes chargés de l'action doivent avoir surtout un rôle de fourniture d'informations. L'évaluation elle-même étant confiée à deux types d'acteurs :

- des organismes indépendants, bureaux d'études ou mieux encore centres de recherches universitaires ;
- des comités relevant de la gouvernance, et associant les divers intéressés, habitants, entreprises, associations, collectivités territoriales concernées, minorité ou opposition politique comprise.

C'est à ce prix, et à celui d'une large publicité et diffusion des résultats de l'évaluation, que celle-ci pourra devenir, comme elle devrait l'être, un des piliers essentiels de la gouvernance. Il ne faut pas se dissimuler que ce sera très difficile à obtenir, notre culture à tous, et au premier chef celle des médias, nous conduisant à privilégier l'actualité et la prospective sur la réflexion rétrospective.

C'est pourquoi nous pensons que l'exemplarité jouera un rôle décisif. Si le conseil régional, puis d'autres autorités ou collectivités territoriales d'Ile-de-France donnaient l'exemple d'une ouverture volontaire à un contrôle et à une évaluation de leurs actions, ils enclencheraient sans doute un mouvement dont l'institutionnalisation deviendrait d'autant plus facile par la suite.

## **V - SUBSIDIARITE, RECONNAISSANCE DES DIFFERENCIATIONS REGIONALES, DROIT A L'EXPERIMENTATION**

Comme nous l'avons vu au chapitre II, la gouvernance n'est en rien antithétique d'un gouvernement ramassé et efficace, bien au contraire ; mais il faut aussi prendre conscience qu'elle est indissociable d'un approfondissement de la décentralisation politique et de la déconcentration administrative. En effet, la gouvernance prend d'autant plus de sens qu'elle associe des acteurs capables de prendre leurs responsabilités. Tout développement d'une démarche de gouvernance, s'il veut être autre chose que de la poudre aux yeux, doit donc s'accompagner d'une attribution de pouvoirs renforcés aux échelons inférieurs, qu'il s'agisse des pouvoirs publics, et donc de déconcentration, ou des collectivités territoriales, et donc de décentralisation. Nous avons d'ailleurs déjà évoqué, dans le chapitre II, le rôle central du préfet dans un développement d'une démarche de gouvernance.

Dans tous les cas, il doit être clair qu'il n'y aura pas de gouvernance sans véritable subsidiarité, et donc sans la possibilité de moduler localement, sous le contrôle tant des autorités locales que de la gouvernance locale, tout ce qui pourra ou devra l'être. En fait, il apparaît que la subsidiarité doit être une priorité quelle que soit l'opinion sur les démarches de gouvernance : en un sens, une subsidiarité bien développée pourrait même jouer le rôle d'un substitut de gouvernance, en redonnant tout son sens au débat politique local. Nous pensons toutefois que l'idéal est une association subsidiarité/gouvernance, qui associerait les avantages des deux approches. Une bonne gouvernance à l'échelle régionale ou intercommunale n'implique en aucune façon de faire l'économie d'une gouvernance locale. Ceci est particulièrement vrai en Ile-de-France, du fait de la variété de la région déjà soulignée plus haut.

Cette subsidiarité sera d'autant mieux comprise que la lisibilité des institutions locales sera renforcée. Les propositions tendant à une spécialisation des impôts locaux par type de collectivité semblent aller dans ce sens, de même que l'élection des responsables intercommunaux au suffrage universel direct, déjà évoquées dans le chapitre II de ce rapport.

La gouvernance institutionnelle, basée sur les relations, négociations ou contrats entre collectivités de niveau égal ou différent, resterait dans un tel cas un des éléments fondamentaux de

la gouvernance, comme c'est déjà le cas ; mais, à la différence de la situation actuelle où elle tend à se développer " tous azimuts " et dans l'indifférence totale aux compétences des uns et des autres, c'est une gouvernance interinstitutionnelle organisée, lisible et respectueuse des blocs de compétences que nous appelons de nos vœux.

Enfin, à mi-chemin entre généralisation de mesures d'intérêt commun et de l'application d'une stricte subsidiarité, nous pensons que deux orientations seraient susceptibles de répondre à l'originalité et à la complexité particulières des problèmes de notre région :

- la reconnaissance d'un "droit à l'expérimentation", bien encadré juridiquement, à différentes échelles. Dans le passé, des expérimentations ont déjà débouché sur des mesures non seulement locales, mais nationales, de grand intérêt, comme par exemple la nouvelle tarification hospitalière, le " chèque emploi-service " ou les " crèches parentales ", expérimentées en partenariat ;
- la reconnaissance juridique d'une "variété des situations régionales", également encadrée par le Parlement car nous ne nous plaçons pas dans le cadre d'une république fédérale. Cette variété juridique existe déjà dans les faits, puisque certaines dispositions concernant l'Ile-de-France ou certaines de ses composantes (ville/département de Paris) sont déjà dérogatoires par rapport au droit commun. Pourquoi ne pas reconnaître cet état de fait, dans des limites assez strictes pour ne pas remettre en cause l'unité de la République ?

On se rend bien compte de nouveau, ici, que le développement de la subsidiarité, du droit à l'expérimentation ou du droit à la différenciation rendent paradoxalement d'autant plus nécessaire une intervention de l'Etat en tant que gardien et garant de la règle du jeu et des équilibres. Les exercices évoqués ci-dessus sont en effet des exercices parfois à haut risque, et on voit mal dans l'élaboration de documents de type même banal comme la carte scolaire, l'absence de toute intervention modératrice de la part de l'Etat. Mais ce serait désormais plus un " Etat arbitre " qu'un " Etat expert ", dont l'un des apports majeurs serait la gestion des tensions entre différentes échelles.

Vaste programme, et dont on pourrait s'interroger sur le réalisme. Aussi avons-nous pensé conclure ce rapport, avant de passer aux recommandations, par l'exemple concret d'une réflexion sur la gouvernance dans l'un des domaines les plus typiques des difficultés d'une grande métropole comme l'Ile-de-France : les transports.

## CHAPITRE V - UNE ILLUSTRATION DE LA PROBLEMATIQUE DE LA GOUVERNANCE : LES TRANSPORTS EN ILE-DE-FRANCE

Ce chapitre<sup>(1)</sup> est un peu particulier, et son insertion dans le rapport relève d'une double démarche : d'une part, nous souhaitons illustrer un rapport inévitablement un peu général autrement que par des exemples de détail ; d'autre part, comme nous l'avons indiqué, il ne nous semble pas possible d'engager une démarche de gouvernance immédiatement et tous azimuts, faute de risquer l'échec. C'est pourquoi il nous a semblé judicieux de présenter une approche sectorielle, transversale par rapport aux questions institutionnelles, sur un sujet particulièrement important dans la région métropolitaine qu'est l'Ile-de-France : la question des transports.

Par moments, le lecteur aura peut-être le sentiment de lire un rapport dans le rapport, et de voir reprendre, sur le thème des transports, des raisonnements déjà évoqués à titre plus général : c'est exactement ce que nous avons voulu, c'est-à-dire montrer que les réflexions contenues dans ce rapport sont, compte tenu des adaptations nécessaires, tout à fait applicables à tel ou tel domaine de la vie régionale. Ce chapitre est donc aussi en quelque sorte un test de la validité des idées du rapport. Bien entendu, sur un autre thème, l'agencement des arguments serait sans doute différent, mais avec un fort tronc commun.

La crise de gouvernabilité que constate le rapport “ Vivre en Ile-de-France en 2025 ” au début du chapitre sur la gouvernance s'exprime dans le domaine des transports individuels et collectifs par un flot de critiques des citoyens portant sur le fonctionnement des systèmes de transport et sur leurs lacunes :

- dans la qualité du service offert par les dessertes existantes (amplitude et fréquence du service, régularité, accessibilité et confort, information en service normal et en cas de perturbation, pénibilité des correspondances, etc.) ;
- et dans la desserte de certains territoires, notamment en banlieue.

Les opérateurs de ces systèmes sont souvent visés par ces critiques, mais en dernier ressort les pouvoirs politiques responsables sont interpellés et mis en cause. Le domaine des transports est particulièrement significatif, par la manière dont est ressenti le double besoin :

- d'une participation et d'une implication plus forte de tous les acteurs : citoyens, usagers, entreprises, etc. ;
- d'une autorité clairement définie et respectée dans l'exécution afin d'aboutir à une meilleure efficacité dans la satisfaction des besoins de mobilité, et à un consensus autour des décisions prises.

---

<sup>(1)</sup> Il est issu de la contribution présentée par Louis Guieysse devant la section.

Le présent chapitre a donc pour objet de présenter quelques réflexions sur les problèmes de gouvernabilité et de gouvernance propres au transport. Partant d'un constat de la situation actuelle, avec ses faiblesses et avec les progrès récemment enregistrés, il essaie en s'appuyant sur des cas concrets, d'ouvrir la voie aux changements souhaitables dans une vision à long terme.

L'organisation et l'exploitation des systèmes de transport par des administrations et des entreprises à forte culture technique a conduit, jusqu'à une date récente, à rechercher avant tout la perfection technique, oubliant quelque peu les finalités essentielles qui sont :

- le service rendu à l'utilisateur ;
- le bon fonctionnement de la métropole et des collectivités qui la composent et la qualité de la vie urbaine.

Une révolution culturelle tendant à renverser cette situation est en route. Le mouvement, amorcé il y a deux ou trois décennies, s'est accéléré dans les dernières années, mais on est encore loin de la modification nécessaire des comportements et des attitudes de tous les acteurs.

Les attentes portent principalement sur les points suivants :

- les mécanismes de décision concernant les transports en Ile-de-France paraissent particulièrement opaques : les citoyens réclament plus de clarté ;
- cette demande porte aussi bien sur les options d'ensemble de la politique des déplacements, en liaison avec l'urbanisme, que sur les choix précis relatifs à chaque projet et sur les modalités de fonctionnement au quotidien ;
- le besoin de clarté s'accompagne d'un souhait de concertation préalable avant les décisions, souhait exprimé aux différents niveaux de l'organisation politique complexe de la Région mais aussi, sur le terrain, par les citoyens eux-mêmes, usagers actuels ou potentiels du système de transports et victimes de ses nuisances.

## **I - DES PROGRES RECENTS DANS LES PROCEDURES**

Le diagnostic établi en 1998 par la section dans le rapport " Vivre en Ile-de-France en 2025 " doit être aujourd'hui complété par le constat de deux progrès importants récemment acquis :

### **A - L'élaboration du Plan de déplacements urbains (PDU) de l'Ile-de-France**

Son objectif est "de définir les principes d'organisation des déplacements de personnes et du transport des marchandises, et de la circulation et du stationnement" sur le territoire de la

région, afin de répondre aux orientations définies par la loi de décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie. L'horizon pour l'évaluation du PDU est fixé par la loi à cinq ans, mais l'objectif est à beaucoup plus long terme puisqu'il s'agit de préparer le "développement durable", en compatibilité avec le schéma directeur de la Région d'Ile-de-France (SDRIF) et le plan régional pour la qualité de l'air (PRQA)

La préparation du PDU a accéléré la révolution culturelle évoquée ci-dessus. Pendant deux ans, des groupes thématiques (au niveau régional) et des comités départementaux et locaux ont associé à cette préparation les représentants des administrations et des opérateurs du transport et de nombreux représentants de l'opinion publique : collectivités locales et associations dans leur diversité, dans des débats riches et animés. Le projet de PDU qui en est résulté a été ensuite soumis pour concertation aux divers échelons des pouvoirs locaux puis, après avis des collectivités locales (départements et communes), a été mis en enquête publique. Cette procédure a été lourde par le nombre d'instances consultées et de personnes impliquées dans les nombreux débats qui ont eu lieu. Les groupes thématiques et les comités de synthèse ont fait un travail original et fécond au niveau régional, et une bonne partie des comités départementaux et locaux ont fait de même. On peut toutefois regretter que quelques-uns de ces comités aient moins bien fonctionné, mais au total, le résultat est qu'à peu près tous les acteurs ont pu confronter leurs expériences et aboutir à un consensus sur une doctrine commune.

Au terme de cette procédure, le PDU a été promulgué le 15 décembre 2000. Il restera à mettre en œuvre sur le terrain. Ce ne sera pas facile, vu l'émiettement des pouvoirs, notamment en ce qui concerne la circulation et le stationnement, qui relèvent principalement de la compétence des maires mais aussi des départements, de la Région et de l'Etat. Cette phase a commencé avec la mise en place de "comités d'axes" et "comités de pôles", nouveaux outils de concertation qui seront décrits plus loin, et qui ont l'ambition de réaliser, sur chaque problème, la démocratie participative souhaitée.

## **B - Le Contrat de Plan Etat-Région (CPER) 2000-2006**

L'adoption le 3 mars 2000 et la signature solennelle le 18 mai 2000 du Contrat de Plan Etat-Région (CPER) 2000-2006, par lequel Etat et Région s'engagent pour 7 ans sur une politique d'investissement commune. Ce contrat comporte une partie transport très importante, clairement présentée quant à ses orientations et à la description de ses composantes. Les orientations retenues répondent mieux que par le passé aux besoins de la métropole francilienne : elles ne se bornent pas à la création d'infrastructures nouvelles mais couvrent aussi la réalisation d'une part importante des améliorations de qualité de service prévues par le PDU.

Le Président Jean-Paul Huchon, dans sa présentation au CESR, le 24 février 2000, a insisté sur la complexité des négociations qu'il a menées avec ses multiples partenaires (Etat représenté par le Préfet de Région, conseils généraux, Ville de Paris, groupes politiques de l'Assemblée régionale). Il a ainsi abouti, sinon à un consensus, du moins à une acceptation (ou à une non-opposition) quasi-générale. Cette lourde concertation était rendue nécessaire par la situation

politique particulière au sein du Conseil régional, mais correspondait aussi à la nécessaire évolution démocratique. Une telle démarche, entièrement nouvelle par rapport à ce qui s'était passé pour les Contrats de plan précédents, a marqué un net progrès de la gouvernance, même si on peut regretter que le Conseil régional ait dû, pour aboutir au consensus, accepter quelques concessions à certains départements au détriment de la stratégie qu'il avait arrêtée en conformité avec les objectifs du SDRIF et les orientations du PDU.

On notera que ces deux procédures traitent globalement des problèmes de transport individuels et collectifs :

- le CPER définit les investissements à réaliser dans les domaines routier, ferroviaire et fluvial ;
- et le PDU, plus global encore, envisage le problème des déplacements sous toutes leurs formes – déplacements individuels, transports collectifs de personnes, transport de fret – et traite à la fois du fonctionnement des transports et de la qualité de service offerte à l'utilisateur, du partage modal (et notamment du partage de la voirie) et met l'accent sur l'intermodalité, c'est-à-dire sur l'usage combiné des divers modes.

## **II - DES STRUCTURES OBSOLETES A REFORMER**

### **A - Le paradoxe des structures actuelles**

La gouvernance est avant tout une question de procédures et de pratiques, mais des structures inadaptées peuvent compromettre l'évolution souhaitable des procédures. Or, quand on examine les structures politiques actuelles de l'Ile de France, on peut être effrayé de l'extrême complexité de ces structures empilées et l'entrelacement, voire la dilution des responsabilités partagées. Dans le domaine des transports notamment, les mécanismes de prise de décision, les procédures et les démarches administratives de toute sorte sont compliqués d'autant et parfois même paralysés. Et surtout, ces mécanismes, particulièrement opaques, ne sont pas compris par le public.

Le paradoxe vient de la coexistence de certains progrès faits au cours du demi-siècle passé et des complications inutiles qui ont été accumulées dans la même période et qui en compromettent les bénéfices.

Les dernières décennies ont été marquées par plusieurs évolutions positives. Avant même la reconnaissance progressive de l'Ile-de-France comme une entité politique, d'abord appelée "District de la région de Paris" ou "District parisien" (1961), devenue ensuite la "Région Ile-de-France" avait été créé en 1959, un établissement public appelé Syndicat des transports parisiens (STP) chargé de l'organisation des transports collectifs de voyageurs dans l'agglomération de Paris et de sa banlieue dans son extension de l'époque. L'aire de compétence du STP a été progressivement étendue à la totalité de la région Ile-de-France, les problèmes de transport de voyageurs étant ainsi traités, dorénavant, à l'échelle de la métropole francilienne.

Toutefois, l'Etat, s'il a transféré certaines responsabilités et certaines charges à la Région, ne l'a fait que partiellement et n'a appliqué que très imparfaitement le principe de subsidiarité :

## **1) Le Syndicat des transports parisiens**

Autorité organisatrice des transports collectifs régionaux de voyageurs, il est resté sous l'autorité de l'Etat. Son Conseil d'administration est composé pour moitié par des représentants de l'Etat, qui a *in fine* le pouvoir de décision, la présidence étant dévolue au Préfet de Région. Un haut fonctionnaire, nommé en conseil des ministres, assure la direction effective avec le titre de vice-président délégué. Cette structure, imaginée en 1959 alors que la Région Ile-de-France n'existait pas, est devenue anormale alors que la Région a pris une grande place dans la politique des transports, surtout en matière d'investissements (il est vrai que l'Etat a conservé un rôle important dans le fonctionnement des systèmes de transport, qu'il a confiés principalement à deux grandes entreprises publiques dont il assure une part importante du financement) ;

Les tentatives de transfert à la Région d'une responsabilité globale de l'organisation des transports régionaux de voyageurs, nombreuses depuis 1976, avaient toutes échoué jusqu'à présent à cause de l'importance des charges financières supplémentaires qui devaient être transférées à la Région : il ne pouvait être envisagé que dans le cadre d'une réforme profonde du système fiscal qui attribuerait à la Région des ressources en rapport avec l'ampleur des responsabilités transférées.

La réforme partielle qui vient d'être approuvée par le Parlement, dans le cadre de la loi "Solidarité et renouvellement urbain" (loi SRU), permet à la Région de siéger au Conseil du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et de participer aux débats et décisions, mais la prééminence de l'Etat est maintenue. C'est néanmoins un premier pas, très significatif, vers une véritable décentralisation, hautement souhaitable à terme et dont les modalités sont envisagées plus loin.

## **2) Les documents directeurs régionaux**

Deux documents directeurs régionaux concernant l'aménagement du territoire et les transports ont été récemment élaborés : le Schéma directeur de la région d'Ile-de-France (1994) et le Plan de déplacements urbains (décembre 2000). Leur préparation s'est faite à l'initiative et sous l'autorité de l'Etat, en l'occurrence le Préfet de Région assisté par la Direction régionale de l'équipement, alors que dans les autres agglomérations ou régions, les documents analogues sont préparés à l'initiative de l'autorité politique locale. Il convient aussi de rappeler la préparation, selon des modalités analogues, du Plan Régional de la Qualité de l'Air (PRQA) qui accompagne le PDU.

Certes, le Préfet de Région et les fonctionnaires de la DRE ont très bien dirigé cette élaboration et organisé les débats selon des procédures participatives, en association étroite avec

le Conseil régional, surtout pour le PDU (cf. ci-dessus) ; leur compétence et leur ouverture au débat démocratique n'est pas en cause. Mais l'application du principe de subsidiarité conduirait à confier chaque responsabilité politique à la collectivité capable de prendre et d'appliquer la décision la plus proche du terrain, c'est-à-dire de l'utilisateur et du citoyen. Cette décentralisation plus achevée devrait être accompagnée de la réduction des financements croisés, qui brouillent la notion de responsabilité et retardent bien des décisions, ou dans le cas où leur maintien resterait justifié, leur insertion dans une procédure décisionnelle plus claire..

## **B - Comment progresser dans la réforme des structures ?**

Dans notre métropole de 11 millions d'habitants, trouver le bon niveau de concertation et de décision pour chaque problème n'est pas chose facile, compte tenu de la complexité de l'édifice des collectivités locales superposées et imbriquées, édifice dont il serait irréaliste d'espérer une simplification et une rationalisation à court terme.

Pour avancer sans attendre cet hypothétique bouleversement, on peut d'abord rappeler que le rapport Sueur, qui visait surtout le cas des villes de province, recommandait que les responsabilités d'aménagement du territoire et d'organisation des transports soient confiées à une autorité élue couvrant tout le territoire de l'agglomération.

L'application de ce principe à la métropole francilienne est déjà acquise en ce qui concerne l'autorité organisatrice des transports publics de voyageurs : le domaine du STIF, héritier du STP, est étendu à toute la région. Mais le STIF n'est pas une autorité tirant sa légitimité des élections : malgré la réforme qui introduit la Région dans son Conseil d'administration, c'est toujours l'Etat qui détient la majorité dans cet organisme et le dirige effectivement.

La Région devrait donc être considérée, dans l'objectif de décentralisation que nous envisageons, comme responsable de l'ensemble du système de transport. Toutefois, un grand nombre de décisions locales pourraient et devraient être prises plus près du terrain, au niveau de groupements de communes, voire même au niveau d'une commune particulière. Ceci nous conduit à esquisser l'organisation qui devrait être prise comme objectif à long terme.

### **1) La place de la région dans le Syndicat des transports d'Ile-de-France**

Pour mieux refléter le poids des contributions respectives de la Région et de l'Etat au budget des transports, et en application du principe de subsidiarité, la place prépondérante à la tête du STIF, actuellement confiée à l'Etat, devra être le plus rapidement possible donnée à la Région, l'Etat conservant à côté d'elle une place éminente justifiée par l'importance de la Région-capitale. Naturellement, une place devra aussi être conservée au sein du Conseil d'administration

aux collectivités de deuxième rang – départements et groupements de communes – pour assurer la cohérence des politiques aux trois niveaux.

Il paraît nécessaire de réfléchir dès à présent à la composition future de l'autorité organisatrice et aux modalités financières de cette nouvelle étape de la réforme afin qu'elle puisse être réalisée dans quelques années.

## **2) Les autorités organisatrices de second rang**

En même temps, il conviendra de déléguer une part de ces compétences à des autorités organisatrices de deuxième niveau, dans certains des territoires qui composent la région, afin que les problèmes qui peuvent être résolus au plan local restent à ce niveau.

La loi SRU a donné au STIF, dans des conditions bien précisées, la possibilité de déléguer à des collectivités territoriales ou à des établissements publics de coopération intercommunale le pouvoir d'organiser des services routiers réguliers inscrits dans leur périmètre. Pour le moment, cette possibilité n'est ouverte qu'aux collectivités ou établissements publics extérieurs au territoire desservi par le métro et le tramway. Mais on peut penser qu'elle préfigure une décentralisation plus systématique de l'organisation des réseaux d'autobus d'intérêt local, sous réserve que les collectivités locales (départements, communes) et leurs établissements publics de coopération qui vont se multiplier sur le territoire national acquièrent les compétences nécessaires pour devenir des "autorités organisatrices de second rang". Le STIF conservera, bien sûr, la coordination et le contrôle de l'ensemble du dispositif, et notamment la compétence directe sur le "réseau principal" au sens du PDU.

Deux types de collectivité pourront être concernées par cette possibilité :

- les départements : parmi les huit départements de l'Ile-de-France, trois ont déjà pris une part importante à l'organisation de certains réseaux de transport : Paris, la Seine-Saint-Denis, les Hauts-de-Seine. De plus, ils sont tous mobilisés pour la mise en œuvre du PDU, à la fois au niveau du conseil général et de ses services, et au niveau de la DDE ;
- les groupements de communes, sous leurs diverses formes. Certains ont déjà exercé depuis longtemps une activité d'organisation en matière de transports, notamment les villes nouvelles. De nouveaux groupements de communes commencent à manifester leurs intentions en la matière, en préparant des plans de développement territorial incluant les problèmes de transport correspondants, en liaison avec les transporteurs.

A long terme ce sont plutôt les groupements de communes qui pourraient constituer la toile des autorités organisatrices de deuxième niveau, car leur périmètre devrait être plus proche de la définition de "bassins de vie" et de "bassins de transport". Mais à court terme, les départements demanderont des délégations, bien nécessaires d'ailleurs pour la mise en route du PDU. Le STIF, et à travers lui l'Etat et la Région, auront donc à gérer la coexistence et l'évolution ultérieure de ces

deux ensembles d'autorités organisatrices de second rang. Dans les deux cas, la délégation sera confiée à l'autorité politique élue qui est à la tête du territoire concerné.

### **3) Vers un élargissement des compétences de l'autorité organisatrice régionale**

Pour que l'autorité organisatrice régionale future soit plus qu'une agence spécialisée dans un mode de transport (le transport collectif de voyageurs) mais soit vraiment le bras exécutif du pouvoir politique capable de préparer et réaliser sa politique de déplacements, en supprimant les cloisonnements entre modes, il faut envisager l'élargissement de sa compétence à l'ensemble des déplacements et à tous les aspects de la mobilité.

En particulier, la préparation du PDU a bien montré la difficulté de progresser dans la maîtrise des déplacements sans pouvoir réel de prescription et de contrôle sur le stationnement et la circulation routière dont la responsabilité est émiettée entre de nombreux acteurs. Comment introduire une telle réforme sans trop entamer l'autonomie des collectivités de base que sont notamment les communes ? La loi SRU marque une avancée sur ce point (Section I, dispositions relatives au PDU - article 98), mais l'efficacité de l'application de ces dispositions reste incertaine.

Enfin, le transport des marchandises, essentiel pour la vie économique de la région et pour la vie des Franciliens, n'est guère pris en compte dans les analyses qui précèdent. Toutefois, le PDU lui consacre un volet important, et le CPER 2000-2006 commence à lui attribuer quelques financements : mais comment coordonner, à l'échelle régionale, les transports de personnes et de marchandises, qui utilisent le plus souvent les mêmes infrastructures routières et ferroviaires ? Il paraît nécessaire que la future autorité organisatrice reçoive, dans ce domaine également, une mission de coordination, lui permettant aussi d'assurer la cohérence nécessaire avec l'échelon national.

Cette extension du rôle de l'autorité organisatrice pose des problèmes très délicats. La mise en place à Londres, par le *Greater London Council*, de l'agence "*Transport for London*" (TFL) qui a les mêmes ambitions pourra fournir des enseignements utiles.

### **4) Comment définir les responsabilités des divers niveaux ?**

Pour qu'une telle réforme en profondeur de l'organisation territoriale des transports régionaux porte à terme tous ses fruits et que la nouvelle organisation fonctionne bien, il est indispensable que les responsabilités des différents niveaux - Région, Etat, collectivités de deuxième rang - soient bien précisées dans leur étendue et dans leur articulation.

En ce qui concerne les rapports entre la Région et l'Etat, il y a d'inévitables liens entre transports nationaux et transports régionaux de voyageurs, par le partage des infrastructures routières et ferroviaires qui sont en grande partie communes, par les interférences des systèmes d'exploitation et aussi par la place que tient la Région-capitale dans les politiques nationales d'aménagement du territoire et de transport : l'Etat doit définir les enjeux de ces politiques

nationales et coordonner les politiques régionales qui doivent s'inscrire dans le cadre qu'il lui appartient de définir.

Sous ces réserves, la responsabilité de la politique des transports régionaux de voyageurs devra être confiée à la Région, en liaison d'une part avec l'Etat, d'autre part avec les collectivités de second rang appelées à recevoir des délégations de responsabilités. De ce point de vue, le STIF sera parfaitement légitimé lorsque que l'Exécutif régional démocratiquement élu y aura une place prépondérante (majorité au Conseil, présidence, nomination du directeur général...), mais avec la participation de représentants de l'Etat et des collectivités de deuxième rang (départements et groupements de communes) pour assurer la cohérence entre les politiques de ces trois niveaux.

Conformément à la loi SRU, les instruments de cette cohérence sont :

- le Schéma de services collectifs "transports" exprimant la politique de l'Etat, en préparation ;
- le SDRIF, qui a valeur de schéma de cohérence territoriale, en même temps que de directive territoriale d'aménagement pour l'Ile-de-France, selon la terminologie de la nouvelle loi ;
- et le Plan de déplacements urbains (PDU).

### **C - Quels seront les rapports entre la future autorité organisatrice et les entreprises de transport ?**

Le système de transport francilien a la particularité, déjà signalée, que le rôle d'opérateurs a été confié par l'Etat, pour la partie principale, à deux entreprises publiques placées sous sa tutelle, la SNCF et la RATP, et pour une autre partie, en périphérie de l'Ile-de-France, à d'autres compagnies, privées ou d'économie mixte, regroupées dans l'association OPTILE (Opérateurs de transport d'Ile de France), qui a regroupé l'APTR et l'ADATRIF.

Le transfert à la Région de l'autorité en matière d'organisation des transports, via un organisme (STIF) qui devrait être à terme présidé par elle, ne nécessitera pas de modification du statut de ces entreprises. Les changements récemment amorcés concernant l'autorité organisatrice permettent d'esquisser l'organisation future :

- en ce qui concerne la SNCF, la contractualisation de ses rapports avec chaque Région, expérimentée avec succès dans six régions pilotes, et en cours d'extension aux autres régions, doit être transposée à l'Ile-de-France, comme prévu par la loi SRU ;
- en ce qui concerne la RATP, la contractualisation, naguère difficilement envisageable, est aujourd'hui en bonne voie d'être admise par les parties en cause, et un essai est en cours pour l'année 2000, en vue d'une entrée officielle en vigueur l'année suivante. Des formules analogues s'appliqueront, bien évidemment, aux autres entreprises qui interviennent dans la région.

Ces contractualisations clarifieront les rapports de l'autorité organisatrice avec les transporteurs, en précisant les objectifs de quantité et de qualité de service rendu, en même temps que les conditions extérieures qui devront être assurées aux entreprises, notamment pour la circulation des véhicules de transport collectif. Les contrats préciseront les sanctions, positives ou négatives, en fonction des résultats atteints. Ainsi sera remplacé le mécanisme instauré en 1959 sous le nom "d'indemnité compensatrice" qui assurait automatiquement le financement des entreprises de transport quelles que soient leurs performances, par des conventions tenant compte des résultats obtenus, notamment en matière de qualité de service.

Et en cette matière, l'extension, en liaison avec la contractualisation, de la certification de qualité, permettra de préciser les engagements des opérateurs : c'est une notion relativement nouvelle mais dont l'usage se répand rapidement, appuyé notamment sur de nouvelles normes françaises et européennes. Dans le même sens, le CPER 2000-2006 fait référence à une charte de qualité des infrastructures de transport qui lui est annexée.

### III – VERS QUELLE GOUVERNANCE ?

La métropole francilienne est gouvernée par un amalgame d'institutions nationales, régionales et locales, dont on souhaite depuis longtemps qu'elles soient plus lisibles par les citoyens. Or, une évolution significative s'amorce : nous avons esquissé ci-dessus ce qu'elle pourrait être dans les deux prochaines décennies dans le domaine des transports. Toutefois, l'évolution qu'on peut conjecturer, si elle peut donner plus de clarté et de lisibilité, sera loin d'apporter toutes les simplifications espérées ; l'organisation des acteurs toujours plus nombreux restera fort complexe.

Il n'en sera que plus important de réussir, dans le même temps, une réforme radicale des procédures et des comportements pour faire progresser la démocratie participative sans compromettre, et si possible en améliorant, l'efficacité de l'action. Cette réforme, condition essentielle des progrès de la gouvernance, est particulièrement urgente dans le domaine des déplacements et des transports du fait des tensions particulières qui existent dans les rapports des citoyens (usagers des transports et victimes de leurs nuisances), les pouvoirs politiques et les autres acteurs.

Il faudra trouver les voies et moyens de faire coopérer tous ces acteurs sous le regard des citoyens et d'obtenir leur adhésion. Pour cela :

- il faut ensuite d'abord organiser les rapports des acteurs institutionnels entre eux : ils devront apprendre à mieux travailler ensemble pour définir des objectifs communs, partager et programmer les tâches et déléguer à l'un d'entre eux la responsabilité de chaque action (la complexité des relations ne justifie pas la confusion des responsabilités). C'est ce qu'on a parfois appelé la gouvernance institutionnelle ;

- il faut faire évoluer la pratique des rapports entre ces acteurs et les citoyens, de manière que ceux-ci se sentent écoutés et associés à la préparation des décisions ainsi qu'à l'appréciation des résultats ; il faut organiser la participation conjointe des citoyens et des autres acteurs, aux diverses étapes de préparation des décisions et d'évolution des systèmes, sans compromettre pour autant l'efficacité de l'action ;
- pour permettre cette concertation, il est primordial de mieux organiser l'information des citoyens directement et à travers les diverses associations et instances représentatives, dans l'objectivité et la clarté ; les informations diffusées doivent être comprises par leurs destinataires (effort de pédagogie).

Nous allons examiner la manière dont ces principes pourront être traduits dans trois domaines particuliers d'application :

- la mise en œuvre du plan de déplacements urbains (PDU) ;
- la réalisation de nouveaux investissements ;
- l'évaluation des politiques et des programmes.

Nous terminerons par quelques recommandations pour la préparation des citoyens, des associations et des autres acteurs au dialogue fécond que nous appelons de nos vœux, en commentant le rôle qui sont appelées à jouer les nouvelles techniques d'information et de communication.

## **A - Le rôle novateur du PDU en matière de gouvernance**

Le PDU a innové par la méthode employée pour préparer le vaste programme qui concerne tous les aspects des déplacements et des transports en Ile-de-France : problèmes de gestion de voirie, circulation et stationnement, livraison de marchandises ; problèmes de qualité de service et de dimensionnement de l'offre en matière de services publics, depuis les problèmes de fonctionnement et d'exploitation courante jusqu'aux problèmes d'investissements lourds et aux interférences avec les politiques d'aménagement urbain, d'environnement et de sécurité.

La concertation qui a été conduite a permis à un large éventail d'instances représentatives des citoyens de participer, au niveau de la région comme au niveau local (départements, groupements des communes...), au diagnostic préalable et à la mise au point du plan. Même si la qualité de cette concertation n'a pas été partout aussi bonne au niveau local et si la mobilisation n'a pas été complète, c'est un pas décisif qui a été franchi vers les nouvelles formes de gouvernance.

La phase de mise en œuvre du PDU qui vient de débiter nécessite une démultiplication sur le terrain en une multitude d'actions locales, en des lieux où se posent des problèmes très variés et où apparaîtront des affrontements d'intérêts et des positions contradictoires. Comment réussir les synthèses et les compromis locaux nécessaires ?

Les outils de la concertation ont été définis et sont en cours de mise en place. Ce sont, pour l'essentiel, des comités comportant d'une part des représentants des services de l'Etat, de la Région et des départements qui participent à l'établissement des diagnostics et à la définition des programmes à mettre en œuvre, d'autre part, des représentants des collectivités locales directement concernées et des associations qui expriment les attentes des usagers et des riverains et apportent critiques, suggestions et propositions. Ces comités sont :

- les comités départementaux et comités locaux qui ont déjà participé à la préparation du PDU et doivent maintenant en décliner les modalités à l'échelle de leurs territoires : départements, territoires de syndicats intercommunaux ou d'établissements publics de coopération intercommunale ; ils ont la possibilité de traduire cette déclinaison en plans locaux de déplacements ;
- les comités d'axes, chargés de préparer les actions à conduire le long des principaux axes de déplacements empruntés par plusieurs modes (autobus, voitures, piétons, deux roues, et éventuellement tramways) en prenant en considération les besoins des usagers de ces divers modes, sous l'angle du partage modal, des systèmes d'exploitation de la circulation automobile et des transports publics, de la qualité du service rendu à chaque catégorie d'usagers et de la qualité des aménagements de la voirie ;
- les comités de pôles, qui doivent prendre en considération l'importance des échanges intermodaux, et faciliter les échanges entre tous les modes : le PDU a listé les pôles d'échanges les plus importants dont l'amélioration, la réhabilitation et parfois même la refonte doivent être étudiées, afin de rendre le meilleur service aux usagers de toute sorte.

Au total, 8 comités départementaux, une trentaine de comités locaux, 100 comités de pôles et 130 comités d'axes vont travailler pour réaliser la première phase de PDU : c'est dire l'importance de ces instances pour son succès. Mais ce ne sera pas fini: le suivi de la mise en oeuvre des décisions prises fera également partie du travail de ces comités. La poursuite dans le temps du dialogue entre usagers, gestionnaires de la voirie et du système de transport et décideurs politiques devrait aboutir à une meilleure connaissance réciproque et donc à une meilleure adaptation, en continu, des infrastructures et des services aux besoins et aux attentes exprimés par l'utilisateur-citoyen, corrigeant ainsi la rigidité traditionnelle des administrations et des entreprises publiques.

## **B - L'apport de la réforme du STP (STIF) à une meilleure gouvernance**

La réforme du STP, devenu le STIF, contribuera à la dynamique de progrès de la gouvernance, même si elle n'est encore qu'une étape vers une réforme plus complète. L'entrée officielle de la Région au STIF facilite, dès maintenant, le dialogue entre les institutions : Etat, Région et départements, la Région étant dorénavant assurée de participer à toute prise de décision.

A l'occasion de cette réforme, la loi SRU prescrit la création auprès du STIF d'une nouvelle instance de concertation : le Comité des partenaires du transport public en Ile-de-France, composé de représentants :

- des organisations syndicales de salariés, des organisations professionnelles patronales et des organismes consulaires (ainsi seront représentées, dans leur ensemble, les entreprises qui bénéficient de la mobilité de la main d'œuvre et contribuent par le versement transport au financement des services de transport) ;
- des associations d'usagers des transports collectifs ;
- des collectivités ou, s'il y a lieu, de leurs groupements participant au financement et non membres du syndicat.

Ce comité sera consulté sur l'offre et la qualité des services de transport des personnes, et pourra ainsi concourir au niveau régional à la synthèse des informations et des demandes, notamment pour la mise en œuvre du PDU.

### **C - La difficile réalisation des nouveaux investissements**

Le PDU apporte de nouvelles méthodes de concertation pour la prise de décision et le suivi de la réalisation de la politique des déplacements et des transports dans le court terme. Les décisions à plus longue échéance concernant les investissements lourds, et notamment la création des nouvelles infrastructures, sont d'une autre nature et appellent d'autres remarques.

Le SDRIF, déjà amplement bien que laborieusement concerté, en a fixé le cadre général. Les CPER successifs en arrêtent la programmation. Le CPER 2000-2006 a innové en associant plus étroitement les Conseils généraux à la discussion entre l'Etat et la Région, et malgré les regrets dus à la limitation de l'enveloppe financière disponible, on a atteint un degré de consensus bien plus élevé que précédemment sur les choix faits pour cette période.

Mais l'étude, l'instruction, la programmation et la réalisation de ces projets sont continuellement l'objet de vives critiques de la part de l'opinion publique ainsi que d'instances diverses. Qu'on se rappelle les critiques qu'a entraînées *a posteriori* la décision, prise au sommet de l'Etat et de la Région, de construire simultanément Eole (ligne E du RER) et Météor (ligne 14 du réseau métropolitain), décision qui avait certes des arguments sérieux en sa faveur, mais qui, asséchant les ressources financières pour une décennie, repoussait d'autant le démarrage des investissements pour une desserte interne forte de la proche banlieue (Orbitale) et de la banlieue plus éloignée (tangentes). Certes, il était important d'assurer le fonctionnement du centre du dispositif sur son axe le plus chargé et le plus fragile, mais il apparaît aujourd'hui que l'on aurait dû partager les financements entre cet objectif urgent et l'objectif stratégique de la desserte de la banlieue, capital pour l'avenir de la structuration de la métropole francilienne.

Une des difficultés majeures dans les choix que doivent faire les décideurs et qu'ils doivent présenter à l'opinion est l'incertitude sur les coûts et les délais, lorsqu'on discute de projets encore flous dont le coût ne peut être cerné avec précision. L'exemple déjà cité des projets Météor et Eole, comme celui des tangentielles ferroviaires dont le coût prévisionnel continue d'évoluer, illustre bien ce problème : les décisions ont été prises sur des dossiers provisoires, les projets se sont ensuite compliqués suite à diverses demandes et les coûts ont beaucoup augmenté par rapport aux prévisions initiales ; à cela se sont ajoutées d'autres dérives dues à des difficultés imprévues.

Pour que les choix puissent être faits dans la clarté, il est urgent que les maîtres d'ouvrage améliorent leurs méthodes de prévision des coûts des projets futurs et d'évaluation des marges d'aléas aux différentes phases d'élaboration : il faudra consacrer plus de moyens et de temps aux études et aux concertations préalables en vue de clarifier les choix et d'éviter les retards au lancement d'opérations hâtivement décidées mais insuffisamment préparées. Ceci nécessitera qu'avant la décision qui permet la programmation des opérations, une préprogrammation soit établie pour toutes les phases d'étude, d'instruction et de concertation des opérations envisagées. Lorsque la décentralisation aura atteint l'étape décrite dans la deuxième partie de ce chapitre, cette préprogrammation devra être établie et suivie sous l'égide de la Région, en liaison avec l'Etat, les maîtres d'ouvrage et les autres acteurs (collectivités locales) concernés.

Au plus près du terrain, la réalisation de nouvelles infrastructures et les modifications d'infrastructures ou de systèmes d'exploitation existants sont l'objet de discussions et de critiques passionnées. On connaît le complexe "NIMBY" ("*not in my backyard*") : souvent, des mouvements de contestation d'associations locales, motivés par la seule défense d'intérêts très locaux et très particuliers, parfois soutenus par certains élus, bloquent les décisions nécessaires.

La méthode traditionnelle des administrations françaises et des entreprises publiques consistait naguère à élaborer leur projet dans un climat de secret, à rendre public ce projet une fois terminé sans évoquer les variantes envisageables et à essayer d'en obtenir l'approbation avec le minimum de débat. Depuis quelques années, les gouvernements successifs ont fait évoluer les procédures d'instruction des projets vers une meilleure concertation : la circulaire Bianco entre autres, a marqué un progrès dans ce sens. Néanmoins, la révolution culturelle nécessaire n'est pas achevée ; nous sommes encore victimes d'habitudes anciennes, tant de la part des promoteurs des projets que de leurs interlocuteurs locaux.

Quels objectifs peut-on donner à la réforme indispensable du processus officiel de concertation, qui intéresse au premier chef l'Ile-de-France mais qui appelle des solutions à l'échelle de la nation ?

- En matière de procédures comme en matière de structures, la complication est néfaste. Les procédures superposées donnent l'illusion d'une concertation approfondie, alors qu'elles engendrent la confusion et conduisent souvent à des blocages. Les lois promulguées depuis deux décennies les ont multipliées : procédure Bouchardeau, procédure Bianco, lois sur l'eau et

l'air, etc. Il est urgent de refonder la concertation en unifiant ces procédures. Mais c'est une affaire d'Etat !

- Il faut associer les citoyens, et notamment les associations par lesquelles ils s'expriment, à la préparation des décisions en amont de la phase finale.

L'expérience de tous ceux qui ont pratiqué la concertation montre que la consultation sur des dossiers "bouclés" aboutit souvent à des conflits, alors que la pratique de discussions préalables au cours de la maturation du projet conduit le citoyen qui y a été associé à mieux comprendre la décision finale et à mieux l'admettre, même s'il n'y adhère pas pleinement.

Là se trouve sans doute le nœud du problème, et la condition d'une collaboration fructueuse avec les associations : en travaillant intelligemment avec elles, en les réunissant pour les écouter et discuter du fond, en montrant bien les enjeux et les solutions possibles plutôt qu'en présentant une solution toute faite, l'administration ou l'entreprise enrichira sa connaissance du problème, et préparera une meilleure décision dans l'intérêt des deux parties. Et on évitera de ne parler que de problèmes de coin de rue et de chiens écrasés dans les réunions publiques !

Une attention particulière doit être portée aux procédures d'enquêtes d'utilité publique destinées à aboutir à la déclaration d'utilité publique (DUP). A l'occasion de ces enquêtes se cristallisent souvent les oppositions et les conflits apparaissent au grand jour, au risque de bloquer les décisions et de préparer des contestations juridiques ultérieures.

Ce sujet d'importance nationale est venu au premier plan de l'actualité. A la suite de la remise au Premier ministre du rapport de Nicole Questiaux déjà cité sur l'enquête d'utilité publique, rapport qui émettait toute une série de recommandations, on peut espérer une réforme prochaine. On se bornera à rappeler ici quelques réflexions tirées des expériences récentes.

La concertation préalable est susceptible d'aider à un meilleur déroulement de l'enquête, mais ne suffit pas. Le rôle des commissaires enquêteurs est majeur : ils pourraient être les catalyseurs du consensus plutôt que les greffiers des discordes. Or, leurs interventions sont souvent décevantes, et même si la plupart à ce jour remplissent honnêtement leur rôle, il y a eu récemment quelques dérives regrettables. Certains commissaires enquêteurs ont fait passer dans leurs avis leurs convictions personnelles et non pas le résultat objectif de l'enquête, comme à Caen au sujet du projet de tramway sur pneus : l'avis négatif émis par le commissaire enquêteur au prétexte qu'il ne fallait pas gêner la circulation automobile a brisé l'effort conduit de longue date par la municipalité pour une meilleure organisation des transports ; cette décision négative a par la suite été cassée par le Conseil d'Etat et le projet repris au terme d'une nouvelle procédure, avec plusieurs années de retard. Plusieurs dérives du même genre ont été constatées ailleurs dans des métropoles régionales (mais pas, à notre connaissance, d'erreurs de même importance en Ile-de-France).

Il faut profondément modifier ces pratiques en donnant aux commissaires enquêteurs une mission de médiateurs ; ils devraient chercher, au cours de concertations successives, à pousser le plus loin possible le consensus et s'ils n'arrivent pas à obtenir un consensus total, suggérer au décideur les choix qu'il peut faire. De plus, l'intervention du commissaire enquêteur à la fin d'une période de concertation intensive peut avoir des effets pervers, les derniers opposants qui choisissent de s'exprimer à ce moment et doivent être écoutés par les commissaires peuvent détruire un consensus laborieusement construit. Il serait souhaitable que le commissaire suive, en amont, la concertation préalable afin de pouvoir, dans la phase d'enquête proprement dit, être en position de synthèse pour sa médiation.

Ceci conduit à recommander que les commissaires enquêteurs soient choisis et formés suivant de nouveaux critères, incluant la capacité d'écoute et d'intermédiation qui leur permettra de faire avancer le consensus. Alors qu'un besoin accru va se présenter pour cette fonction, l'évolution démographique rend disponible un nombre croissant de pré-retraités et de jeunes retraités susceptibles de rendre ces services, si on fait l'effort de les former : un nouveau "professionnalisme" sera ainsi créé.

#### **D - La recherche de procédures d'évaluation objectives et compréhensibles par tous**

Aux considérations générales développées au chapitre IV sur l'évaluation, on apportera ici quelques commentaires relatifs à l'application de l'évaluation au domaine des transports.

Les méthodes actuellement utilisées pour l'évaluation des projets - évaluation *a priori* et évaluation *a posteriori* - devraient ouvrir la voie à la démarche d'évaluation des politiques et des programmes qui est indispensable au fonctionnement de la démocratie participative. Or, ces méthodes ne sont pas encore satisfaisantes. Confiés à des experts compétents, mais souvent divisés, les évaluations aboutissent à des conclusions controversées, et en tout cas à des rapports beaucoup trop complexes pour être communiqués aux citoyens, alors que des affirmations simplificatrices de type consumériste inquiètent souvent l'opinion : comment le citoyen pourrait-il s'y retrouver ? “ Entre consumérisme sauvage et évaluation ritualisée ou capturée par des professionnels, n'y a-t-il donc le choix qu'entre des mauvaises solutions ? ” écrivait récemment Elie COHEN, directeur de recherches au CNRS.

Un risque particulier existe du fait de la prééminence, dans l'esprit de beaucoup d'experts, des critères économiques, qui fut admise comme un axiome lorsque furent répandues il y a quelque 30 ans les méthodes de “ Rationalisation des choix budgétaires (RCB) ”. Les tentatives de prise en compte de critères qualitatifs et prospectifs (écologie urbaine, développement durable, valeurs de société...) n'ont pas eu de succès : les méthodes de valorisation monétaire des paramètres qualitatifs ont donné des résultats très contestables.

Les évaluations, pour être utiles au décideur politique, devraient impérativement porter à la fois sur les critères économiques et financiers et sur les éléments qualitatifs et "socio-

économiques" des programmes examinés, afin que l'on puisse juger de leur adéquation à la politique générale retenue pour le futur. Une solution est recherchée, depuis longtemps déjà, dans une analyse multicritère qui maintiendrait de façon objective et complète, sans contraction préalable, les différents critères de choix et présenterait au décideur final (en principe, l'autorité politique) tous les facteurs qui doivent intervenir dans le choix, lui permettant de prendre la décision en parfaite connaissance de cause, en appréciant lui-même le poids relatif à attribuer à chacun des critères en fonction de ses objectifs politiques. Le recours aux experts (autant que possible indépendants) est nécessaire pour aider à construire l'analyse multicritère, mais leur rôle ne doit pas déborder ce champ, ni conduire à dicter le choix du décideur ; le politique ne doit en aucun cas leur abandonner la responsabilité qui lui appartient.

Or, malgré des progrès dans cette voie, une telle analyse multicritère, pourtant très prometteuse, n'a pas réussi à s'imposer à tous, et dans bien des cas on continue à faire appel à l'analyse monocritère, fortement réductrice.

D'autre part, un effort particulier de clarté, visant le maximum de simplicité et de pédagogie, est nécessaire pour expliquer les problèmes aux citoyens et leur permettre de participer effectivement à la concertation. En ce qui concerne les évaluations *a posteriori*, auxquelles les élus et les représentants d'associations sont très attentifs, ces qualités sont particulièrement utiles, et ne peuvent être atteintes que si on procède à des présentations, sans trop de développements mathématiques, en faisant appel à des résultats simples et des raisonnements de bon sens.

Par exemple, après la mise en service d'une nouvelle ligne de transport, un mécanisme de suivi efficace consiste à organiser, au bout de délais raisonnables d'exploitation (six mois et douze mois par exemple) deux réunions publiques d'évaluation, permettant aux usagers d'exprimer leur propre avis sur tel ou tel aspect des résultats obtenus et de contribuer ainsi à la mesure des résultats, mais aussi à la définition de mesures pour corriger les défauts constatés.

## **E - Comment préparer les citoyens, les associations et tous les acteurs au dialogue et au cheminement vers le consensus ?**

La participation des associations d'usagers et de consommateurs à toutes les instances de concertation qui vont être créées, et qui sont destinées à fonctionner quasiment en continu, est indispensable. Il en résulte un besoin de représentants en nombre suffisant et aptes au dialogue de concertation. On a craint de manquer d'interlocuteurs pour les nombreux comités qui vont accompagner le PDU : comités locaux, comités d'axes et comités de pôles. Or, le début de mise en place de ces comités ne confirme pas, pour l'instant, cette crainte ; si on propose aux associations d'étudier avec elles des problèmes importants au niveau local ou régional, en discutant ces problèmes au fond, on peut raisonnablement espérer qu'on trouvera des citoyens volontaires pour en discuter.

Il n'en reste pas moins qu'il faudra, pour répondre à des besoins fortement amplifiés, aider de toutes les façons à l'expression des vocations et à la préparation au dialogue : un effort important de formation des délégués actuels et futurs des associations devra donc être entrepris. Les associations devront être aidées financièrement afin de permettre la formation et la mise à disposition de ces représentants, dont beaucoup seront sans doute comme aujourd'hui des retraités ou pré-retraités bénévoles, mais cette formule ne suffira pas et il faudrait qu'il y ait aussi parmi eux une proportion suffisante de citoyens en activité afin d'avoir une représentation des diverses générations.

La formation au dialogue et à la concertation sera tout autant nécessaire pour les autres acteurs, fonctionnaires de l'équipement et des collectivités locales, représentants des transporteurs, élus et militants politiques : eux aussi doivent s'impliquer dans l'indispensable révolution culturelle. Et cette formation pourrait être conjuguée avec celle des membres d'associations sous la forme de colloques et de sessions, organisés conjointement par les institutions politiques et les associations, et ouvertes à tous ceux qui sont appelés à participer au dialogue.

Le temps et les efforts consacrés à la concertation et à l'obtention du plus large consensus possible ne seront pas perdus, ils seront compensés par la rapidité d'exécution des projets sur lesquels l'accord aura été établi et le respect d'une programmation rigoureuse, sous l'autorité d'un maître d'ouvrage dont la légitimité sera reconnue. On retrouve ici la nécessité, dans le cas où plusieurs maîtres d'ouvrage sont impliqués, de confier clairement l'autorité à un chef de file de mandataire principal (cf. chap. II).

## **F - Quel rôle pour les nouvelles technologies de l'information et de la communication ?**

On ne saurait terminer cet aperçu des perspectives d'avenir de la concertation sans évoquer le rôle qu'y joueront très certainement les nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC), en Ile-de-France comme ailleurs mais peut-être plus qu'ailleurs, en raison de la complexité particulière des institutions politiques, de la vie urbaine, des pratiques de déplacements et du système de transport lui-même. Or, les systèmes modernes – téléphonie mobile, Internet, Intranet... – offrent des possibilités de communication en réseau particulièrement adaptées à de tels ensembles complexes, qui fonctionnent eux-mêmes de plus en plus en réseaux maillés. Les réseaux comme Internet, qui permettent toutes les combinaisons de liaisons point à point sans considération de hiérarchie, permettent d'imaginer des diffusions d'information et des consultations faciles de nombreux citoyens.

Les collectivités locales commencent à penser sérieusement à leur utilisation, et à terme des instances comme les comités locaux, les comités d'axes et les comités de pôles pourront s'en servir pour impliquer un plus grand nombre de citoyens dans leurs débats. Certes, les modalités de telles utilisations ne pourront être précisées que plus tard, en fonction du résultat des premières expériences, et lorsqu'une proportion suffisante de citoyens sera équipée et entraînée à leur usage. Mais il y a, dans ce mode de communication, une voie nouvelle prometteuse pour le

développement de la démocratie participative à l'échelle locale, en complément des modes classiques (l'écrit, l'échange oral ou téléphonique...) qui garderont très probablement la faveur d'une partie des citoyens.



## CHAPITRE VI - PISTES DE REFLEXION ET PROPOSITIONS

Ce chapitre appelle plusieurs réflexions liminaires. Elles portent notamment sur le statut de ces propositions, qui classiquement clôturent un rapport du C.E.S.R., et qui sont ici d'un caractère un peu particulier :

- d'une part, du fait de la nature du sujet dont notre section a été saisie, elles ont un caractère politique un peu inhabituel dans notre enceinte ;
- d'autre part, inévitablement, l'Ile-de-France étant un élément constituant de l'ensemble français, certaines d'entre elles ont une portée ou des implications nationales, même si elles se veulent d'application régionale.

Aussi nous sentons-nous obligés de souligner ici la modestie avec laquelle nous présentons ces propositions ou préconisations : il va de soi que nous avons travaillé dans un esprit qui est celui d'une assemblée consultative et dans un cadre régional. Nous n'avons bien évidemment aucune prétention à nous présenter en assemblée constituante ! Mais les faits nous ont contraint à dépasser quelque peu les limites de notre région pour trouver une solution aux problèmes qui s'y posent . D'où le titre inhabituel de « pistes de réflexion », qui vient nuancer celui plus classique de « propositions ».

On remarquera également que les « propositions » qui suivent sont inégalement développées et argumentées. Cela tient à leur mode d'élaboration :

- certaines, émanant directement des réflexions contenues dans le rapport, ont déjà été discutées et ne nécessitent donc pas de développement supplémentaire ;
- d'autres, tout en étant pleinement dans l'esprit et la logique du rapport, sont ressorties des discussions finales de notre section : elles font donc inévitablement l'objet d'une argumentation et d'un développement plus important.

L'équilibre formel du chapitre s'en ressent certainement. Nous avons surtout souhaité que rien ne soit perdu sur le fond. On notera aussi que la totalité des idées et suggestions contenues dans ce rapport ne se retrouve pas nécessairement dans ce dernier chapitre, que nous n'avons pas voulu alourdir à l'excès : en fait, c'est l'ensemble du rapport qui doit être considéré comme une piste de réflexion soumise aux autorités régionales et à tous ceux qui s'intéressent à la gouvernance.

Comme on le verra d'ailleurs, les suggestions qui suivent s'adressent à des acteurs ou des autorités extrêmement divers : on ne s'en étonnera pas, car l'essence de la gouvernance est d'associer tous les acteurs, dans un esprit d'ouverture, au lieu de laisser chacun dans l'isolement et sur la défensive.

## **I - REFLEXIONS GENERALES DESTINEES PRINCIPALEMENT AUX AUTORITES NATIONALES**

### **A - Renforcer le pouvoir de contrôle du Parlement**

Une démarche de gouvernance, se voulant à la fois approfondissement de la démocratie et restitution à ceux qui sont gouvernés d'un contrôle sur les décisions qui les concernent, ne saurait être indifférente à l'espoir de voir le Parlement exercer de nouveau pleinement le rôle de délibération et de contrôle qui est d'abord le sien, et dont chacun s'accorde à reconnaître aujourd'hui qu'il s'est érodé au fil des années. En fait, un Parlement remplissant pleinement son rôle marquerait un pas décisif vers le développement de la gouvernance évoqué dans ce rapport, tout en appelant de nouveaux progrès aux autres niveaux.

Pour mieux remplir cette mission, il serait peut-être utile que le Parlement dispose, comme aux Etats-Unis, d'agences d'évaluation dotées de puissants moyens, qui faciliteraient le travail des missions d'enquête parlementaires.

Ce renouveau du contrôle parlementaire semble d'autant plus nécessaire qu'une démarche de gouvernance, déjà bien difficile à l'échelle nationale, risque de l'être plus encore à l'échelle européenne, même si le Comité Economique et Social européen s'est récemment saisi de cette question : à cette échelle, seul le Parlement peut exercer une action encore pour longtemps hors de portée de toute démarche de gouvernance.

### **B - Poursuivre la réforme de l'Etat<sup>1</sup>**

Parallèlement, on mentionnera pour mémoire les souhaits de réforme de l'Etat, de simplification administrative et notamment comptable, évoqués dans les chapitres précédents, et qui ne sauraient être considérés comme « hors sujet », puisqu'ils sont souvent la condition préalable à l'efficacité de toute réforme au niveau local .

### **C – Mener une campagne de promotion de l'esprit civique et de la gouvernance**

Il n'y a pas de gouvernance sans un minimum de civisme et d'esprit civique. On pourrait songer à une campagne soutenue et de long terme d'information, et de formation tout au long du cursus scolaire, pour la promotion de l'esprit civique dans toutes ses dimensions.

Certains ont évoqué le vote obligatoire, afin d'aider ceux qui l'auraient oublié à retrouver le chemin des urnes, mais ce thème est controversé. La prise en compte des votes blancs a été aussi réclamée.

---

<sup>1</sup> cf pp. 28 et 47

## **D - Reconnaître le droit à l'expérimentation<sup>1</sup>**

On pourrait souhaiter voir inscrire dans la Constitution le droit à l'expérimentation locale, en l'entourant de règles et de garde-fous (contrôle du Conseil d'Etat ?) : Ce droit à l'expérimentation a ici deux justifications :

- il entre tout à fait dans la logique de la gouvernance, c'est-à-dire d'une approche qui remonte de la base vers le sommet, avec possibilité d'erreurs et d'approximations ;
- il est rendu particulièrement nécessaire par l'originalité et la complexité de l'Ile-de-France, région métropolitaine.

Il va de soi que l'expérimentation, plus encore que toute autre forme d'action, suppose une évaluation qui permette de voir si elle mérite ou non d'être poursuivie ou généralisée !

## **E – Admettre la diversité des régions pour l'application locale de principes nationaux<sup>2</sup>**

Le législateur l'a d'ailleurs déjà reconnu discrètement en dotant notre région de quelques institutions originales, comme la ville-département de Paris, ou une organisation particulière du système des transports. L'unité nationale en est-elle mise en péril ? Evidemment non. Il pourrait être utile de reconnaître clairement que, sur des sujets d'intérêt d'abord régional, toutes les régions ne doivent pas nécessairement être organisées sur le même modèle.

## **F – Institutionnaliser le droit d'initiative référendaire par pétition locale et régionale<sup>3</sup>**

Malgré les problèmes qu'il peut poser, qui sont loin d'être négligeables et qui sont évoqués dans ce rapport, le référendum régional ou local, notamment d'initiative populaire, est un instrument inappréciable de démocratie directe, et sa préparation même peut être un moment privilégié de la gouvernance. Même si la France n'est pas la Suisse !

## **G - Poursuivre le mouvement vers la limitation du cumul des mandats<sup>4</sup>**

C'est l'une des implications des exigences de transparence, de lisibilité et de responsabilité consubstantielles à la gouvernance : il faut savoir qui est qui et qui fait quoi, et éviter tout conflit d'intérêts.

## **H - Approfondir l'intercommunalité<sup>5</sup>**

---

<sup>1</sup> cf p. 74

<sup>2</sup> cf p. 75

<sup>3</sup> cf p. 60

<sup>4</sup> cf p. 26

<sup>5</sup> cf p. 33

Il faut d'abord donner une véritable légitimité démocratique à l'intercommunalité. Son explosion, qualifiée par certains de révolution, constitue la modification marquante, pour les collectivités locales, depuis les élections municipales de 1995. La loi Chevènement du 12 juillet 1999 renforçant et simplifiant la coopération intercommunale a remporté en effet un succès imprévu, qui démontre la volonté des communes, tout en gardant leur autonomie, de se rapprocher de leurs voisines pour mener à bien des tâches en commun sur les questions du développement économique, de l'aménagement de l'espace, des transports, de la politique de la ville ou des ordures ménagères.

Au total, cinquante-sept départements comportent désormais au moins une communauté d'agglomération. La région d'Ile-de-France, qui ne comptait que trois communautés d'agglomération, en regroupe à présent neuf. *« Cette émergence de l'intercommunalité rationalisée donne un nouvel élan à la décentralisation dont elle accroît l'efficacité et dont elle rend l'exercice plus solidaire »*, souligne le Ministère, en ajoutant que cette progression de la nouvelle intercommunalité bénéficie également au milieu rural.

La question du devenir politique des intercommunalités est à présent posée. La Commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre Mauroy s'est prononcée en octobre en faveur de l'élection au suffrage universel direct des conseillers des communautés d'agglomérations. Le Premier ministre, Lionel Jospin, a déclaré le 17 janvier dernier, lors du débat sur la décentralisation devant les députés, que *« les exécutifs des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, à partir du moment où ils peuvent lever l'impôt, doivent être responsables directement devant les électeurs conformément à la tradition républicaine »*.

Le besoin d'une légitimité politique de l'intercommunalité est d'autant plus grand qu'il n'est pas évident que nos concitoyens, si on les interrogeait par référendum sur leur préférence entre l'intercommunalité ou le couple commune/département, opteraient pour la première solution : il serait donc pour le moins paradoxal de préconiser, au nom de la gouvernance, une forme d'organisation moins démocratique que celle qui prédomine actuellement. Nous nous rallions donc à ce mouvement en faveur d'une intercommunalité plus forte et plus démocratique.

## **I - Améliorer le statut des élus**

Cela permettrait une meilleure représentation de la société dans sa diversité, et notamment un rééquilibrage dans la représentation politique des fonctionnaires et des actifs du secteur privé. Cela peut passer notamment par l'obligation des fonctionnaires de démissionner au-delà d'un mandat et par un système d'incitations à l'engagement politique des employés du secteur privé.

## **J - Affirmer le rôle des collectivités locales dans le domaine de la sécurité<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> cf p. 63

La police et la justice sont des missions du ressort de l'Etat, mais l'insécurité étant devenue une des premières préoccupations, voire la première, des administrés, certaines villes se sont dotées, ces dernières années, de polices municipales. On pourrait encourager la concertation entre préfet, procureur, police et collectivités locales, notamment dans le cadre de la prévention et des « contrats locaux de sécurité », à condition que l'Etat donne la consigne à ses représentants de prendre largement en compte les souhaits de ces dernières : ici aussi, une certaine différenciation locale, limitée bien sûr, dans l'application des lois, est concevable.

## **K - Permettre à l'école de jouer son rôle dans la formation de citoyens responsables<sup>1</sup>**

L'enjeu est essentiel à long terme pour la gouvernance, car celle-ci repose sur la capacité de s'exprimer et risque sinon de reproduire voire de renforcer les inégalités existantes. Bien entendu, nous ne pouvons pas nous lancer ici dans un ensemble de propositions de réforme de l'Education nationale. Nous insisterons uniquement sur quelques aspects qui ont semblé particulièrement importants, urgents ou pertinents aux membres de notre section :

- revoir les principes de la carte scolaire afin d'instituer une certaine mixité sociale et d'éviter que certains établissements accueillent surtout des élèves bénéficiant dans leur famille d'un environnement culturel de qualité, alors que d'autres n'accueillent que des enfants défavorisés. Sans aller jusqu'aux excès du « *busing* » américain, cela pourrait se faire par un élargissement des zones, qui serait l'occasion d'un exercice de gouvernance locale, difficile certes, mais formateur ;
- renoncer à l'utopie du collège unique : 63 % des enseignants (sondage SOFRES) se déclarent impuissants face à l'échec scolaire en déplorant l'hétérogénéité au sein des classes et 47 % constatent la difficulté qu'ils éprouvent à motiver les élèves. 73 % des enseignants estiment que le collège unique est un objectif irréaliste qu'il faut assouplir en proposant d'autres formations, en créant par exemple des 4èmes et 3èmes technologiques soit à l'intérieur du collège, soit dans les lycées professionnels afin d'intéresser les élèves à des questions plus pratiques. Cela fait actuellement l'objet de discussions. Les jeunes professeurs héritent souvent en début de carrière des postes les plus difficiles (banlieues défavorisées, zones sensibles) que les aînés désertent dès qu'ils en ont la possibilité. Ne peut-on envisager une modulation du traitement ou un système de primes qui serait lié à ces difficultés ? Des travaux économétriques récents ont montré que malgré les efforts apparents (et d'ailleurs réels), les collèges en zones difficile coûtent toujours moins cher à la collectivité que le collège moyen. Une certaine discrimination positive pourrait donc être renforcée, avec comme condition d'efficacité la continuité dans le temps. En cas d'insuffisance des mesures financières, ne conviendrait-il pas d'entreprendre une réflexion plus approfondie sur le système de nominations dans ces zones ?

---

<sup>1</sup> cf pp. 55 et 64

- lutter contre les causes de l'illettrisme, et notamment contre la dyslexie. L'illettrisme n'est pas toujours la conséquence de problèmes sociaux ou d'un mauvais fonctionnement de l'Education nationale. 15 à 20 % des élèves ont des difficultés de lecture ou de compréhension d'un texte simple à l'entrée en 6ème. Il faut s'attaquer dès la maternelle à la dyslexie par la rééducation et l'intervention d'un orthophoniste. De façon plus générale, s'assurer de la maîtrise de la langue française, qui est la condition *sine qua non* du reste, et notamment de la participation à la vie civique ;
- ne pas hésiter à mettre en valeur les formations répondant à une vraie demande sociale, même s'ils ne sont pas à la mode, comme par exemple aujourd'hui les métiers du bâtiment. Il faudrait aussi faire mieux fonctionner les classes passerelles. Plus généralement, une véritable réactivité du système face aux demandes de la société est souhaitable, ce qui nous renvoie bien évidemment aux difficultés de réforme. Il est également difficile de dissocier la perspective d'une intégration sociale par le travail de celle d'une intégration politique par la citoyenneté ou la gouvernance ;
- faire de la vie scolaire un exemple de bonne gouvernance, par la prise en compte réciproque des différents partenaires (non seulement élèves, enseignants et parents, rectorat, mais aussi collectivités locales, etc.). Les rapports entre rectorats et collectivités territoriales mériteraient une réflexion toute particulière, sur la base de partenariats locaux.

## II - REFLEXIONS SUR L'ORGANISATION DE LA REGION ILE-DE-FRANCE

Quand on examine un par un les différents niveaux de gestion d'une région, on est naturellement porté à souhaiter, pour chacun d'entre eux, de voir renforcer ses pouvoirs. Bien évidemment, ce n'est pas possible, surtout dans une métropole où les conflits entre collectivités d'échelles différentes ou d'intérêts opposés sont à peu près inévitables. Par ailleurs, nous avons vu qu'une simplification de structures trop complexes et peu lisibles est nécessaire : il convient donc de faire des arbitrages.

L'introduction du concept de gouvernance vient toutefois donner un peu de champ à notre réflexion : selon les cas, les différentes échelles se prêtent en effet plus ou moins bien, soit à un renforcement de leur caractère de gouvernement au sens habituel, soit au développement de certaines formes de gouvernance. La concurrence n'est donc pas totale, et certaines formes de complémentarité sont possibles, parallèlement à une pratique plus classique de la subsidiarité.

Encore faut-il savoir ce que l'on met derrière les mots : par exemple, la « gouvernance inter-institutionnelle » peut être la meilleure des choses si elle signifie concertation voire négociation, parfois contractualisation entre collectivités voisines ou emboîtées, mais elle peut aussi devenir l'antithèse même de la gouvernance si elle se traduit par la multiplication de financements croisés, qui ôtent toute lisibilité à l'action publique et noient les responsabilités : le souci constant, dans ce domaine, doit donc être que les leaders des actions communes soient bien identifiés, et les responsabilités bien définies.

## **A – Renforcer et élargir le champ d'intervention du conseil régional<sup>1</sup>**

Dans une région métropolitaine, les chevauchements et les risques de conflits d'intérêts sont en effet plus nombreux qu'ailleurs. Pour certains membres de la section, ces risques sont si graves que des concepts comme celui d'« intérêt régional », forme spécifique de l'« intérêt général » parallèle à celle de l'« intérêt national », ont été évoqués. Toutefois, la mise en œuvre d'un tel concept n'est pas évidente : opposable aux autres collectivités territoriales, il reviendrait à remettre en cause le principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, caractéristique de notre décentralisation ; opposable à l'Etat, il se teinterait d'autonomisme. Il n'en reste pas moins paradoxal que la préservation de l'intérêt général d'échelle régionale, par exemple en matière d'aménagement, reste le fait de l'Etat, et notamment du préfet. Peut-être n'est-ce pas trop gênant, pour autant que la Région puisse faire suffisamment faire entendre sa voix dans l'élaboration des politiques qui la concernent.

Sans aller aussi loin, on peut dire que les domaines concernés par un éventuel élargissement des pouvoirs régionaux sont les plus divers. Au-delà de l'aménagement du territoire et des transports, évoqués ci-dessous, on peut penser par exemple au domaine de l'équipement commercial : dans une région métropolitaine, l'échelle départementale de traitement de l'urbanisme commercial ne suffit pas, tant la clientèle est mobile sur toute l'agglomération ; l'échelle régionale s'impose. Un observatoire régional, l'O.R.E.C., a bien été créé, mais c'est un premier pas très timide et cet organisme n'a même pas véritablement fonctionné jusqu'ici. On pense aussi au cas des établissements sanitaires et sociaux pour personnes handicapées<sup>2</sup> : les investissements ne devraient plus dépendre que de l'Etat et la Région, du moins en Ile-de-France, sans préjuger de ce qui concerne les autres. Un rôle plus global de la Région dans la politique éducative, en liaison avec les rectorats, serait souhaitable. Parfois c'est plus de clarification et de renforcement qu'il s'agit, comme en matière de formation professionnelle.

On notera que parallèlement à ce renforcement et à cet élargissement des compétences, il a été souhaité une meilleure séparation entre exécutif et assemblée régionale<sup>3</sup>, permettant à cette dernière de mieux remplir sa tâche de contrôle vis-à-vis de l'exécutif. Vu l'importance démographique et économique de la Région Ile-de-France, comparable à celle de certains Etats européens et en tout cas à celle des Länder allemands, on a pu suggérer une organisation institutionnelle à la mesure des enjeux, avec par exemple un délibératif à deux chambres dont l'une représenterait les collectivités locales de la région, ce qui traduirait en termes de gouvernement régional la nécessaire « gouvernance interinstitutionnelle » évoquée plus haut, sans la rendre pour autant inutile.

## **B – Poursuivre la réforme de l'organisation des transports<sup>4</sup>**

---

<sup>1</sup> cf p. 32

<sup>2</sup> cf pp. 35 et 36

<sup>3</sup> cf p. 33

<sup>4</sup> cf chapitre V, pp. 77 à 95

La récente transformation du S.T.P en S.T.I.F. n'est qu'une étape vers une réforme plus radicale dont les objectifs ont été exposés au chapitre V, et qui devrait comporter :

- une place prépondérante donnée à la Région (présidence, majorité au conseil), l'Etat restant présent ainsi que les départements ;
- l'extension de la compétence du S.T.I.F. à l'ensemble des déplacements de personnes à l'intérieur de la région, avec des pouvoirs de prescription et de coordination sur le stationnement et la circulation routière ;
- la mission confiée au S.T.I.F. en liaison avec l'Instance de concertation sur les marchandises récemment créée par le conseil régional et la D.R.E., d'assurer la coordination des mesures à prendre pour harmoniser les politiques de circulation des personnes et des marchandises, première étape vers une organisation plus intégrée ;
- la mise en place progressive, par délégation du S.T.I.F. et sous son contrôle, d'autorités organisatrices de second rang au niveau des départements ou des groupements de communes, pour traiter les problèmes locaux au plus près du terrain ;

Dans les quatre directions ci-dessus indiquées, il convient de préparer de nouvelles étapes : nous suggérons que soit mise en place, sous l'égide du Président du conseil régional et du Préfet de région, une instance de réflexion sur l'évolution future du S.T.I.F.

### **C – Clarifier les structures régionales et développer l'intercommunalité<sup>1</sup>**

Ces deux objectifs s'imposent vu la complexité des problèmes métropolitains, particulièrement en Ile-de-France, et l'imbrication des structures de gestion locale. Il faut par conséquent accélérer la simplification de l'intercommunalité, au moins en Ile-de-France, si nécessaire en vertu d'un « droit à la différenciation » et/ou d'un « droit à l'expérimentation », notamment en pressant la solution du dilemme département/ structures intercommunales. Plusieurs solutions sont concevables, que notre section se permet seulement d'indiquer. Nous renvoyons au paragraphe consacré au département<sup>2</sup>. Dans l'esprit du paragraphe précédent, on notera d'ailleurs que, quel que soit l'avenir qu'on peut envisager pour le département, il paraît particulièrement bien placé pour jouer un rôle dans le cadre d'une « gouvernance interinstitutionnelle », c'est-à-dire comme médiateur entre institutions d'échelle différente. Il pourrait éventuellement se spécialiser dans ce rôle.

L'intercommunalité, qui, elle, est interinstitutionnelle par définition, mériterait, outre l'affirmation de sa légitimité démocratique évoquée ci-dessus, de voir se développer les formes de

---

<sup>1</sup> cf pp. 32 à 34

<sup>2</sup> cf pp. 35 à 37

gouvernance les plus variées, non seulement avec les habitants ou les associations, mais aussi avec les entreprises et les partenaires sociaux, que ce soit en tant qu'utilisatrices de l'espace local, ou à d'autres titres, notamment en cas de gestion déléguée, ainsi qu'avec les partenaires sociaux. On pourrait souhaiter, dans le cadre francilien, qu'elle se développe plus entre communes complémentaires et moins entre communes semblables : le rôle incitatif de l'Etat, donc du préfet, peuvent être évoqués ici.

## **D – Convaincre les maires de l'intérêt de la démarche de gouvernance<sup>1</sup>**

La commune, malgré les reproches d'exiguïté que l'on peut lui faire, est toujours l'objet d'un attachement certain, en Ile-de-France comme ailleurs, et aussi bien parmi les habitants de la région que parmi les membres du C.E.S.R.. On envisage mal un approfondissement de la démocratie passant par l'effacement de l'un des symboles de la démocratie : le maire. En fait, il est probable qu'on se passera difficilement de lui, et qu'il faut plutôt envisager une évolution de son rôle, avec un peu moins de gouvernement (compensé peut-être par un peu plus de subsidiarité), et beaucoup plus de gouvernance, avec un rôle de plus en plus affirmé de médiateur, qu'il s'agisse de gouvernance « interinstitutionnelle » avec les communes voisines et les échelons supérieurs, ou de gouvernance tout court avec les habitants et les autres acteurs locaux : si la gouvernance se développe, il en sera probablement l'un des pivots essentiels. Il est donc essentiel de convaincre les maires d'Ile-de-France de l'intérêt de cette démarche, et ce pourrait être l'un des rôles du Conseil régional.

## **E - Développer le recours à l'échelle du quartier<sup>2</sup>**

Le quartier apparaît comme l'un des lieux privilégiés de la gouvernance de proximité, permettant aux idées de remonter et à l'information de mieux circuler : on ne saurait qu'encourager toutes les expériences destinées à développer ce rôle, comme par exemple celle de Saint-Denis : conseils de quartier, mairies annexes, adjoint au maire en charge d'un quartier, « conférences citoyennes » à une échelle plus vaste parfois. A charge aux responsables d'éviter d'éventuelles dérives clientélistes ou communautaristes.

## **F - Relancer la réflexion sur le « Bassin parisien »**

La réflexion sur les échelles internes à la région ne dispense pas d'une relance de la réflexion sur l'échelle « Bassin parisien », qui relève surtout de la « gouvernance interinstitutionnelle » mais n'en est pas moins intéressante : le CESR s'est constamment prononcé en faveur de la coopération interrégionale à l'échelle du Bassin parisien. Si en 1994, un premier pas avait été franchi avec la signature d'un contrat de plan interrégional d'un montant de 1 milliard de Francs (1/3 Etat, 1/3 Région d'Ile-de-France, 1/3 autres régions), le contrat de plan 2000-2006 marque un recul puisqu'il n'a prévu que des volets interrégionaux intégrés à chaque contrat Etat-

---

<sup>1</sup> cf p. 34

<sup>2</sup> cf pp. 34 et 67

Région. Or il s'agit d'une forme de gouvernance certes peu populaire, mais très intéressante par ses enjeux (économiques, d'environnement, d'aménagement) et par ses partenaires (Régions, DATAR, entreprises, agences de bassin, etc.). La mobilité aux marges de l'Ile-de-France est d'une importance considérable, et, à une échelle plus vaste les relations économiques et les problèmes de transports lient entre elles les régions sur un espace qui inclut en fait même le Nord-Pas-de-Calais. Pour toutes ces raisons, l'échelle interrégionale nous semble mériter une attention soutenue.

## **G – Mener à bien une évaluation du rapport coût/efficacité des institutions territoriales en Ile-de-France**

Si, comme nous l'avons indiqué, notre section n'a aucunement la prétention de présenter ses suggestions comme les seules concevables, il en est une qu'elle souhaite voir prise en compte en tout cas, c'est que le débat sur l'évolution souhaitable des institutions d'Ile-de-France soit lancé, et qu'il le soit rapidement et sans timidité. Comme il a été indiqué dans le chapitre II<sup>1</sup>, une évaluation du rapport coût/efficacité des institutions territoriales dans notre région pourrait fournir la base d'une première réflexion.

## **III - REFLEXIONS DESTINEES AUX ACTEURS FRANCILIENS**

Quelques mots tout d'abord sur ce que pourrait être une approche d'ensemble de la gouvernance : nous voyons son introduction comme progressive, sur des thèmes bien ciblés, avec un apprentissage aux niveaux locaux ou intermédiaires (quartier ou intercommunalité) n'excluant pas bien sûr quelques actions au niveau régional *stricto sensu*, ne serait-ce que pour l'exemplarité. Mais quelques idées seront lancées ci-dessous, sans prétention normative.

## **A - Faire de la Fonction publique territoriale le fer de lance d'une meilleure gouvernance**

Il y a beaucoup de diversité au sein de l'administration, et la fonction publique territoriale n'est pas sans poser quelques problèmes. On peut évoquer ici, par exemple, les contraintes sur les moyens, le grand nombre des tâches à accomplir ou encore la complication des procédures. Mais elle dispose de grands atouts, que l'on pourrait condenser dans une formule qui vient du domaine des télécommunications : elle gère l'administration du dernier mètre. Elle représente, dans la plupart de ses missions, une fonction publique de terrain, de réalisation. En relation avec les élus, au contact et au service de la société civile, elle agit au plus près des préoccupations des Français. Elle a appris à prendre du champ vis-à-vis de dispositions d'ordre général dont d'autres corps administratifs font une application moins nuancée et plus procédurière : c'est le secret de sa bonne image dans l'opinion publique. Et enfin, elle est prête à accompagner la politique des pouvoirs publics dans le domaine de la décentralisation.

---

<sup>1</sup> cf p. 37

Notre proposition est la suivante : la gouvernance, pour échapper à sa condition marginale, pour être reconnue et mise en œuvre, a besoin de porte-drapeaux. Il ne se passera rien aussi longtemps que des acteurs ne s'engageront pas en sa faveur. Et, au fond, pour que des réformes se fassent, il faut qu'au préalable des acteurs se manifestent. La fonction publique territoriale devrait être l'un d'entre eux, dans un rôle d'avant-garde vis-à-vis de toutes les autres branches de l'administration.

Déjà certains corps ont prouvé leur capacité à s'engager dans la gouvernance et à en mener le combat avec enthousiasme et efficacité : ce sont notamment, mais pas uniquement, les agences d'urbanisme<sup>1</sup>. Au niveau de l'Ile-de-France, l'IAURIF pourrait être chargée d'un rôle de pilotage technique, sans responsabilité opérationnelle mais en tant que « pôle de compétences », rôle qu'elle a déjà amorcé dans les faits, dans le domaine de la gouvernance.

Pour garantir un plein succès de l'expérience, on pourrait également songer à élargir le recrutement de personnels de la fonction publique territoriale à des candidats de tous âges, recrutés notamment sur critères d'expérience professionnelle (prise en compte des acquis professionnels).

Toutefois, il serait réducteur de s'appuyer sur la seule fonction publique territoriale, même si les chances de succès sont ici les plus grandes : à long terme, c'est l'acceptation des principes de la gouvernance par les fonctionnaires de l'Etat qui en garantira la pérennité. Leur implication est d'autant plus essentielle que beaucoup d'actions mettent en présence administrations locales et centrales, et que peut-être la décentralisation conduira à de nouvelles rectifications de frontières entre elles. Nous ne pourrions donc que souhaiter voir la fonction publique d'Etat emprunter la même voie.

## **B – Consentir un effort important dans la production et la diffusion de l'information**

Cet effort est d'autant plus nécessaire que nous sommes déjà dans une société de l'information, et parce que celle-ci est la matière première de la gouvernance<sup>2</sup>. Sans revenir sur tous les thèmes déjà évoqués au chapitre III, on mentionnera entre autres :

- La diffusion, notamment sur Internet, de tous les rapports concernant notamment l'évaluation des services publics ou des politiques concernant l'Ile-de-France. Il convient également d'assurer une bonne publicité des choix d'investissements et de leur motivation. L'avantage inappréciable de l'Internet dans ce domaine est le coût presque nul de la diffusion, qui ôte un prétexte majeur à la rétention de l'information ;
- Ceci supposerait sans doute l'étoffage de la cellule « internet » du Conseil régional, qui pourrait éventuellement devenir aussi un « pôle de compétences internet » au service des collectivités territoriales de la région. Si l'aspect purement technique peut être assuré par des

---

<sup>1</sup> cf p. 69

<sup>2</sup> cf pp. 49 à 55

sociétés de services du secteur privé, une certaine coordination du contenu et de la présentation ne peut en effet que faciliter la lisibilité de l'ensemble pour les citoyens ;

- Pour faciliter l'évaluation des politiques régionales et locales : assurer la construction et le suivi régulier d'indicateurs sur les conditions de vie et la qualité des services publics en Ile-de-France.

De façon plus générale, nous insisterons sur :

- la nécessité d'une information objective et adaptée à tous les niveaux de concertation afin de rendre celle-ci possible et efficace ;
- le rôle de la télévision : sur la base de France 3, développer une chaîne régionale avec l'aide des institutions régionales, permettant d'étendre l'information sur ce thème, et de refléter la diversité de la région (diversité de ses espaces, de ses problèmes, de ses populations, des opinions sur sa gestion à différentes échelles) ;

Il conviendrait sans doute aussi de relier davantage la question de la gouvernance et celle de l'identité régionale et du sentiment d'appartenance. Le rapport Payement de mai 1992 du CESR sur l'identité francilienne et les médias avait mis en lumière la nécessité, dans une métropole opaque et complexe, de renforcer le sentiment d'appartenance des citoyens, et le rôle essentiel que les médias peuvent jouer à cet égard. Une formule de type « club de la presse », rassemblant des personnalités pour débattre des problèmes de la région, avait été suggérée.

### **C – Organiser de façon permanente et pérenne le dialogue entre institutions et associations<sup>1</sup>**

Les associations sont déjà intégrées aux formes actuelles de gouvernance et y jouent un rôle vital ; il faut donc les encourager à poursuivre dans cette voie en leur donnant les moyens de jouer pleinement ce rôle, au prix de certaines conditions. Il faut notamment organiser de façon permanente et pérenne le dialogue entre institutions et associations :

- aider les associations, selon des modalités à discuter, dans leurs tentatives de regroupement à l'échelon régional ;
- rendre consultable le plus simplement du monde (par téléphone ou internet, par exemple) une « fiche » très brève donnant les principales informations sur les associations susceptibles d'être consultées dans le cadre de la gouvernance. La création d'un tel site internet permettant la consultation d'un annuaire ou répertoire central ou régional serait un réel progrès. Son informatisation et sa mise à jour régulière permettrait également de faciliter le travail des responsables de consultations ou concertations, qui doivent souvent commencer leur travail par

---

<sup>1</sup> cf pp. 41 à 43

un recensement fastidieux de leurs partenaires possibles. Outre le recensement des associations existantes par secteur d'activité (travail déjà réalisé en grande partie par le CRIES), sa mission serait d'informer sur l'évolution de la vie associative en Ile-de-France, le développement des activités, les expériences innovantes, les politiques de relations avec les partenaires publics et privés ainsi que les financements. L'année du centenaire de la loi de 1901 pourrait être l'occasion, en Ile-de-France, de cette création ;

- il serait bon qu'elles aient un interlocuteur bien identifié, officiel et permanent au sein du Conseil régional. Si les associations locales ont pour interlocuteur naturel la municipalité, et les associations départementales le conseil général, sans que cela les enferme pour autant dans un face-à-face avec ces institutions ou les empêche d'avoir des relations avec les autres, il est indispensable que les associations régionales aient un interlocuteur officiel et permanent au sein du conseil régional. Cela faciliterait la communication dans les deux sens et permettrait d'établir les critères et les conditions d'un véritable partenariat. Le fonctionnement du fonds régional de développement de la vie associative s'en trouverait nettement amélioré ;
- aider de toutes les façons à l'expression des vocations et à la préparation au dialogue par un effort important de formation des membres actuels et futurs des associations<sup>1</sup>. Les associations devront être aidées financièrement afin de permettre la formation et la mise à disposition de ces représentants, si possible dans le cadre de session de formation conjointes avec les membres des administrations, afin de développer un langage commun et des pratiques communes.

#### **D - Amplifier la participation sur le terrain lors de la mise en œuvre du Plan de déplacements urbains (PDU)<sup>2</sup>**

Le PDU promulgué en décembre 2000 est l'occasion de décliner à une échelle beaucoup plus fine, en la démultipliant, la participation déjà expérimentée au niveau régional. Au chapitre V a été décrit le mécanisme des comités d'axes et de pôles qui vont mettre au point les projets locaux de rénovation des principaux axes de transports (notamment ceux empruntés par les lignes de bus) et des pôles d'échanges multimodaux. Plus de 300 comités de ce genre qui doivent prochainement fonctionner marqueront une nette avancée de la démocratie participative. Mais il conviendra de veiller :

- à éviter une dérive technocratique : les fonctionnaires de l'Etat (DDE) et des collectivités locales, qui connaissent bien les dossiers, y sont très actifs, et les élus locaux ont un rôle décisif à jouer. La présence active des associations qui doivent prendre part aux débats de tous ces comités est plus difficile à obtenir, alors qu'elle est indispensable ;

---

<sup>1</sup> cf p. 94

<sup>2</sup> cf chapitre V

- à suivre l'évolution de ces comités lors du passage de la phase de lancement des premières actions à la seconde phase de suivi, de prolongement et d'adaptation : les actions de mise en œuvre du PDU n'ont en effet de sens que si elles s'inscrivent dans la durée, car les objectifs ambitieux qui lui sont assignés ne pourront être atteints que progressivement ;
- à conserver, dans le dialogue et les confrontations aux différentes phases, un équilibre entre l'expression des besoins des usagers et le réalisme des solutions à envisager ;
- enfin, à préserver la clarté des décisions prises en conclusion de chaque phase de dialogue, par l'affichage, pour chaque décision, de l'autorité responsable.

En conclusion, les autorités politiques et administratives qui organisent le processus de mise en œuvre du PDU devront veiller à sa continuité, tout spécialement en ce qui concerne les mécanismes de participation, dont l'efficacité ne pourra être assurée que moyennant une vigilance soutenue.

### **E - Mettre en place les procédures permettant d'adapter le fonctionnement des services à l'évolution des rythmes de vie et de la mobilité, aux niveaux régional et infra-régional**

La section a déjà analysé, dans son rapport « Vivre en Ile-de-France en 2025 » (chapitre D), l'évolution actuelle des rythmes de vie des citoyens et la façon dont ils aménagent leur temps et organisent leur mobilité. Un rapport tout récent du Conseil National des Transports (CNT) reprend et approfondit l'étude des rythmes temporels dont l'évolution se poursuit, en même temps que la dispersion géographique de la population s'accroît. Il souligne que l'usage du temps et les pratiques de mobilité sont beaucoup plus souples que naguère et varient selon les personnes, les situations, les revenus, les activités, les âges et les lieux de résidences. Pour satisfaire aux évolutions constatées et à la variété des situations, les services urbains doivent eux-mêmes évoluer, dans leur disponibilité temporelle et dans leur répartition spatiale.

Ceci nous conduit à recommander, avec le CNT :

- que soient développés les outils de connaissance et d'évaluation qui permettront de caractériser les évolutions et les nouvelles tendances de la demande sociale qui en résulte, concernant les services urbains (et notamment les services publics) : diagrammes d'ouverture des bureaux, commerces, écoles et garderies, infrastructures de loisirs, schémas et horaires de desserte des territoires, etc. ;
- que les différents acteurs - administrations, entreprises de transport, commerce et centres de loisirs, écoles, crèches, etc., - soient sensibilisés à ces évolutions et aux nouveaux problèmes posés ;
- que soit saisie l'occasion d'ouvrir des débats publics sur ces problèmes qui intéressent de près le public et gagneront à être examinés au plus près du terrain, dans le cadre de territoires

pertinents (commune, groupement de communes ou quartier). A cette occasion pourront être mis en place des processus de concertation et d'apprentissage collectifs, comme les « bureaux du temps » initiés avec succès dans des villes italiennes et en cours d'essai dans quelques villes françaises (notamment en Ile-de-France, à Saint-Denis).

Les initiatives de ce genre devraient être favorisées car elles permettront d'associer dans la préparation des décisions les élus locaux, les fournisseurs de services responsables des horaires d'ouverture, et les habitants-citoyens, pour la recherche des configurations d'horaires des services les plus satisfaisantes pour l'ensemble de la population.

On rappellera le rôle primordial qu'ont joué, en Italie, pour la promotion de ces initiatives, les associations de femmes, très directement intéressés par cette démarche : il ne faudra pas manquer de les solliciter aussi chez nous.

Il ne faut pas non plus sous-estimer la difficulté de telles entreprises, leurs implications sur les horaires, les rythmes de travail et la vie familiale des personnels chargés de leur mise en œuvre. Ici comme ailleurs, une évaluation du rapport coûts/avantages, non seulement financiers mais humains, s'imposera absolument.

## **F - Améliorer le dialogue social dans les services publics**

En vue d'assurer une meilleure continuité du service public, notamment dans le secteur des transports, encourager les entreprises qui exercent une mission de service public à améliorer leur dialogue social par des pratiques du genre « convention d'alarme sociale ».

Les entreprises publiques ou privées auxquelles a été confiée une mission de service public de transport ont souffert, depuis plusieurs années, de conflits sociaux répétés qui perturbent ou interrompent le service rendu aux usagers (voyageurs et marchandises).

Après les grandes grèves de l'automne 1995, un essai a été fait à la RATP pour réduire ces perturbations, à côté du préavis légal, par une procédure d'« alarme sociale » ; une convention a été négociée à l'intérieur de l'entreprise et signée par la direction et par la majorité des syndicats. Les dirigeants et les responsables syndicaux se sont engagés à conduire un dialogue, dès qu'un conflit s'amorce et au niveau où il apparaît, avant d'entrer dans le processus de grève. Cet engagement a favorisé le développement d'un esprit d'écoute et de confiance entre l'encadrement et les militants syndicaux, ce qui a permis de trouver, de 1996 à 1999, des solutions constructives dans neuf cas sur dix, alors que dans les autres entreprises de transport les grèves étaient fréquentes.

En l'an 2000, la multiplicité des négociations sur l'application des 35 heures dans les services de la RATP (comme dans les autres secteurs d'activité, publics ou privés) a augmenté le taux de conflictualité et réduit l'effet de cette pratique, sans l'altérer pour autant sur le fond. Faut-il pour autant renoncer à explorer systématiquement les possibilités de dialogue préalable avant tout

mouvement compromettant la continuité de service ? Certainement pas : la mise en œuvre de ce dialogue dans de bonnes conditions nous paraît être un élément essentiel de la gouvernance dans la métropole francilienne, spécialement dans le domaine des transports publics dont la bonne marche conditionne la santé de la métropole et fait l'objet d'un chapitre prioritaire de la politique régionale.

Il paraît indispensable que les pouvoirs publics (Etat, Région, collectivités locales) et les leaders d'opinion, relayés par les médias, prennent sur ce point des positions nettes et incitent fortement les entreprises investies de mission de service public, notamment dans les transports, à mettre en œuvre, par négociation interne dans chaque entreprise, un dispositif du genre de la « convention d'alarme sociale » ci-dessus évoqué, et à développer à tous les niveaux l'esprit d'écoute et de confiance mutuelle pour résoudre au mieux une part croissante des conflits.

### **G - Renforcer le lien des entreprises avec les territoires<sup>1</sup>**

Il est nécessaire d'associer davantage les entreprises et leurs groupements aux prises de décisions, notamment à travers les organisations interprofessionnelles, et les organisations consulaires.

Cette idée rejoint une préoccupation qui a traversé plusieurs rapports du CESR (Feuvrais en 1993 ou Tarche en 1997 notamment). En raison de la complexité institutionnelle de la région capitale, de sa densité, de l'absence d'identité régionale marquée, les entreprises, davantage que dans les autres régions, éprouvent un sentiment d'isolement et une très grande difficulté à entrer en relation avec leur environnement immédiat. L'effet de solidarité qui pourrait exister dans certains bassins d'emploi ne joue pas pleinement son rôle en dépit des efforts consentis en particulier par les organisations consulaires. Il y a là sans doute une réflexion à engager pour rapprocher le pouvoir régional des entreprises, sous différentes formes, ou, par exemple, des organismes interprofessionnels. Au niveau local, il existe déjà des sortes de clubs qui regroupent - comme sur la ville nouvelle de Saint-Quentin-en-Yvelines -, des chefs d'entreprise et des élus locaux.

On voit bien que le rôle des partenaires sociaux est déjà essentiel dans des domaines comme le logement (le « 1% » notamment), la formation professionnelle, l'aménagement : ce ne sont que quelques illustrations de l'apport qui peut être le leur sur de nombreuses questions concrètes.

### **H – Inciter le conseil régional à lancer une opération de gouvernance de grande envergure sur un thème précis dans un souci d'exemplarité<sup>2</sup>**

Cette opération pourrait aller peut-être au-delà de ce qui a été fait pour les P.D.U., une fois qu'un bilan complet aura pu en être tiré. Les thèmes possibles sont variés et ils ont été évoqués dans le chapitre IV. Le prochain schéma directeur régional pourrait être l'un d'eux. Ce

---

<sup>1</sup> cf pp. 43 et 65

<sup>2</sup> cf p. 70

serait l'occasion d'une opération régionale de promotion de la gouvernance, distincte de l'opération nationale évoquée plus haut.

Il serait donc souhaitable que, dans un esprit de saine émulation, le conseil régional tout d'abord, mais aussi toutes les collectivités territoriales de bonne volonté, donnent l'exemple d'une politique systématique de transparence, de mise à disposition de toute l'information nécessaire, d'appel à des experts indépendants pour l'évaluation de ses politiques, d'organisation de réunions publiques pour le suivi et le contrôle de ses actions, par exemple sous la forme de réunions publiques annuelles sur le bilan des réalisations de l'année écoulée.

-----



**Annexe I : Liste des personnalités entendues par  
la Section de la prospective et de la planification  
dans le cadre du rapport consacré à  
la gouvernance en Ile-de-France**

- 17 janvier 2000 - M. François Ascher, professeur à l'Institut Français d'Urbanisme (Université Paris VIII Saint-Denis) ;
- 13 mars 2000 - M. Jean-Pierre Fourcade, sénateur-maire de Boulogne-Billancourt ;
- 15 mai 2000 - M. Yves Cannac, président d'honneur de l'Institut de l'Entreprise ;
- 19 juin 2000 - M. Alain Etoré, maire des Mureaux, et M. Marcel Rousset-Deschamps, maître de conférence à l'Université Paris XII Val-de-Marne ;
- 16 octobre 2000 - M. Jean Bastide, Président du Conseil National de la Vie Associative, et M. Hubert Dalle, Président du Tribunal de Grande Instance d'Evry.

Par ailleurs, plusieurs membres de la Section sont intervenus pour présenter un document préparatoire au rapport :

- 13 décembre 1999 - M. Edmond Preteceille, Directeur de recherche à l'Institut de Recherche sur les Sociétés Contemporaines (CNRS) : "Ile-de-France et la gouvernance : quelle approche ?"
- 17 avril et 3 juillet 2000 - M. Louis Guieysse, Directeur général adjoint honoraire de la RATP : "réflexions sur transports et gouvernance en Ile-de-France" ;
- 11 septembre 2000 - M. Armand Braun, Président de la Société Internationale des Conseillers de Synthèse : "l'entreprise, acteur virtuel de la gouvernance : application à l'Ile-de-France".

Enfin, d'autres membres de la section (dont la composition est reproduite en annexe II) ont remis des notes au rapporteur qui ont contribué à enrichir le présent document.

Que toutes ces personnes trouvent ici l'expression de notre profonde gratitude.



**Annexe II : Composition de la Section  
de la prospective et de la planification  
du Conseil Economique et Social d'Ile-de-France**

**Membres du CESR :**

**1<sup>er</sup> collègue** (représentants des entreprises et activités non salariées) :

- M. Jean-Louis BARRAULT (CCIP) ;
- M. Lucien DUMONT-FOUYA (MEDEF Ile-de-France) ;
- M. Christian ROSSIGNOL (MEDEF Ile-de-France) ;
- M. Jean-François VEYSSET (CGPME), Président de la section ;
- Mlle Christine CHAUVET (femmes chefs d'entreprises) ;
- M. Louis GUIEYSSE (entreprises publiques - RATP) ;
- M. Alain BOULARD (professions libérales).

**2<sup>ème</sup> collègue** (représentants des organisations syndicales de salariés) :

- M. Pierre OSSART (CGT) ;
- M. Jean-Claude VALERO (CGT) ;
- M. Daniel RABARDEL (CFDT) ;
- M. José EZRATTY (FO) ;
- M. Joseph THOUVENEL (CFTC) ;
- M. Bernard LACHAUX (CFE-CGC) ;
- M. José CECCARELLI (UNSA).

**3<sup>ème</sup> collègue** (représentants des organismes qui participent à la vie collective) :

- M. André GRANOUILAC (caisses maladie) ;
- M. Michel HERMELIN (personnes handicapées) ;
- Mme Danièle LUCCIONI (parents d'élèves - APEL) ;
- M. Gérard MULLER (vie associative) ;
- Mme Micheline BERNARD (organisations de consommateurs), secrétaire de la section.

**4<sup>ème</sup> collègue** (personnalités qualifiées) :

- M. André SUCHIER.

.../...

### **Membres de la section (personnalités extérieures au CESR) :**

- M. Armand BRAUN, président de la société internationale des conseillers de synthèse ;
- M. Robert DELOROZOY, président honoraire de la CRCI d'Ile-de-France ;
- M. Emmanuel DEVAUD, ancien directeur des études à la CCIP ;
- M. Michel GODET, professeur de prospective industrielle au CNAM ;
- M. Gérard LE GALL, professeur associé à l'université Paris XII Val-de-Marne ;
- M. Pierre MAILLARD, ambassadeur de France ;
- M. Edmond PRETECEILLE, directeur de recherche à l'IRESKO (CNRS) ;
- M. Jean ROBERT, professeur à l'université Paris IV Sorbonne ;
- M. Robert ROCHEFORT, directeur du CREDOC ;
- M. Jacques TREFFEL, inspecteur général honoraire de l'éducation nationale, vice-président de la section.

