

N° 444

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 mars 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
*sur la **gouvernance du Grand Paris**,*

Par MM. Philippe DALLIER et Didier RAMBAUD,

Sénateurs

(1) Cette délégation est composée de : Mme Françoise Gatel, *présidente* ; MM. Rémy Pointereau, Guy Benarroche, Jean-Pierre Corbisez, Philippe Dallier, Bernard Delcros, Mmes Corinne Féret, Michelle Gréaume, MM. Charles Guené, Éric Kerrouche, Antoine Lefèvre, Mme Patricia Schillinger, M. Pierre-Jean Verzelen, *vice-présidents* ; M. François Bonhomme, Mme Agnès Canayer, M. Franck Montaugé, *secrétaires* ; Mmes Nadine Bellurot, Céline Brulin, M. Laurent Burgoa, Mme Catherine Di Folco, M. Jérôme Durain, Mme Dominique Estrosi Sassone, MM. Fabien Genet, Jean-Michel Houlegatte, Mmes Sonia de La Provôté, Anne-Catherine Loisiert, MM. Pascal Martin, Hervé Maurey, Philippe Mouiller, Philippe Pemezec, Didier Rambaud, Mme Sylvie Robert, MM. Jean-Yves Roux, Lucien Stanzione, Cédric Vial, Jean Pierre Vogel.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
PRINCIPAUX CONSTATS	11
PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS	12
PREMIÈRE PARTIE - INÉGALITÉS, COMPLEXITÉ, MUTUALISATION INSUFFISANTE : DES CONSTATS PARTAGÉS	13
I. LES INÉGALITÉS S'AGGRAVENT : UNE TENDANCE ANCIENNE QUE LA CRÉATION DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS N'EST PAS EN MESURE D'INVERSER.....	13
A. UN CONSTAT QUI PRÉEXISTAIT À LA CRÉATION DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS	13
1. <i>Le Grand Paris est la métropole française dans laquelle les disparités de revenus sont les plus fortes</i>	<i>13</i>
2. <i>Les inégalités se sont renforcées entre 2001 et 2016.....</i>	<i>15</i>
B. UNE MÉTROPOLE QUI PEINE À RÉPONDRE AUX ENJEUX.....	16
1. <i>Le nécessaire maintien d'un haut niveau d'intervention de l'État souligne, en creux, l'échec des politiques nationales et locales de réduction des inégalités.....</i>	<i>16</i>
2. <i>La MGP n'est pas de taille à renverser la ségrégation territoriale</i>	<i>17</i>
II. UNE GOUVERNANCE TROP COMPLEXE ET INEFFICACE	18
A. LES RÉFLEXIONS QUI ONT PRÉCÉDÉ LA CRÉATION DU GRAND PARIS INSTITUTIONNEL	19
1. <i>La préfiguration d'une gouvernance du développement métropolitain (Bertrand Delanoë). 20</i>	
2. <i>La construction du Grand Paris par les projets (Nicolas Sarkozy)</i>	<i>21</i>
B. LA CRÉATION INSTITUTIONNELLE DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS	23
1. <i>Une juxtaposition de textes qui aboutit à un « un cauchemar légistique »</i>	<i>23</i>
2. <i>Un empilement de 5 strates administratives.....</i>	<i>24</i>
III. UNE MUTUALISATION INSUFFISANTE DES COMPÉTENCES ET DES MOYENS.....	26
A. UN ENCHEVÊTREMENT DES COMPÉTENCES QUI NE FAVORISE PAS LA PRISE DE DÉCISIONS COORDONNÉES	26
1. <i>Une MGP aux compétences limitées et sans poids politique.....</i>	<i>26</i>
2. <i>Les « questions qui fâchent » ne sont pas abordées.....</i>	<i>29</i>
B. LE FINANCEMENT DE LA MGP : UN COMPROMIS BOITEUX QUI N'EST PAS SOUTENABLE DANS LA DURÉE.....	30
1. <i>Un budget métropolitain trop modeste et sans effet péréquateur</i>	<i>30</i>
2. <i>Les flux financiers impliquant la métropole du Grand Paris : une situation provisoire qui ne peut éternellement être reconduite.....</i>	<i>32</i>

DEUXIÈME PARTIE - QUELLES PROPOSITIONS POUR L'AVENIR DU GRAND PARIS ?	37
I. UNE VOLONTÉ QUASI UNANIME DE RÉFORME, MAIS SANS CONSENSUS AUTOUR D'UNE SOLUTION	38
A. DE RAPPORTS EN REPORTS, LA RÉFORME DU GRAND PARIS N'AVANCE PAS	38
1. <i>Le Gouvernement ne propose plus d'agenda législatif...</i>	39
2. <i>... mais reconnaît que le statu quo est impossible</i>	39
B. LA DIVERSITÉ DES PROPOSITIONS REND DIFFICILE LA RECHERCHE D'UN DÉNOMINATEUR COMMUN : IL N'Y A PAS DE SOLUTION IDÉALE	40
1. <i>La suppression de la MGP (ou sa transformation en simple pôle métropolitain ou syndicat mixte)</i>	40
2. <i>Le maintien d'une métropole de la zone dense</i>	42
3. <i>Le transfert à l'échelle régionale</i>	44
II. LES PROPOSITIONS : UNE MÉTHODE, UNE GRILLE DE LECTURE, UN CALENDRIER	47
A. UNE MÉTHODE D'ANALYSE : LE TRIPTYQUE « PÉRIMÈTRE-MOYENS-COMPÉTENCES »	47
B. UNE GRILLE DE LECTURE POUR ÉVALUER LES DIFFÉRENTES FAMILLES DE SOLUTIONS	49
1. <i>Une évaluation des scénarios en fonction du périmètre et du niveau de mutualisation</i>	49
2. <i>Une évaluation des scénarios sous l'angle de la simplification territoriale</i>	50
3. <i>Une évaluation par famille de scénarios avec leurs caractéristiques principales, leurs avantages et inconvénients</i>	51
C. UN CALENDRIER POUR CONDUIRE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE	53
CONCLUSION	54
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	55
A. AUDITIONS EN RÉUNIONS PLÉNIÈRES DE LA DÉLÉGATION	55
B. AUDITIONS DES RAPPORTEURS	55
C. CONTRIBUTIONS ÉCRITES	56
LES TRAVAUX EN DÉLÉGATION	57
I. ACTES DE LA TABLE RONDE DU JEUDI 20 FÉVRIER 2020 : « GRAND PARIS : UNE GOUVERNANCE À L'ÉCHELLE TERRITORIALE ? »	57
II. ACTES DE LA TABLE RONDE DU 26 NOVEMBRE 2020 SUR « L'ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE DU GRAND PARIS »	77
III. COMMUNICATION D'ÉTAPE DU JEUDI 4 FÉVRIER 2021 : « L'AVENIR DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS »	103
IV. EXAMEN DU RAPPORT EN DÉLÉGATION DU JEUDI 11 MARS 2021	109

ANNEXE I : CONTRIBUTION DE M. PATRICK OLLIER, PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS	119
ANNEXE II : PRÉSENTATION DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS	127

AVANT-PROPOS

« Il faut enfin l'organisation des pouvoirs. Enfin, Paris est la seule agglomération de France à ne pas avoir de communauté urbaine. Alors qu'elle est la plus grande et la plus stratégique des régions, l'intercommunalité y crée des périmètres sans substance réelle. Quant aux départements, qui peut comparer le rôle d'un département de petite couronne et celui d'un département rural, mais ils ont les mêmes pouvoirs, la même fiscalité, la même structure ? »

Nicolas Sarkozy (26 juin 2007)¹

« Il faudra aussi, quand je parle de métropole, donner plus de dynamique, de clarté et de volontarisme au projet du Grand Paris »

Emmanuel Macron (23 novembre 2017)²

Mesdames, Messieurs,

Dix années séparent le discours de Nicolas Sarkozy de juin 2007 et la déclaration du 23 novembre 2017 d'Emmanuel Macron. Ce dernier précisait, devant le congrès des maires de France : *« Le Grand Paris c'est l'ambition de notre métropole capitale et de toute la région qui l'accompagne. A-t-on ces dernières années, je vous parle très franchement, mis toutes les chances de notre côté pour faire réussir la métropole du Grand Paris ? Je n'en suis pas persuadé. Nous avons aujourd'hui six niveaux, une grande complexité, [...] par le travail de concertation et de consultation mené par le préfet de région nous devons arriver à un schéma plus simple, plus volontariste, plus efficace et là aussi il nous faudra peut-être l'accompagner d'une loi »*³.

La volonté présidentielle de réformer la gouvernance de l'espace métropolitain parisien semblait donc intacte.

C'est dans ce contexte, deux ans après cette déclaration d'intention et avec la perspective du dépôt par le Gouvernement d'un projet de loi alors intitulé « 3D » (décentralisation, différenciation, déconcentration) dans lequel un volet consacré au Grand Paris était alors annoncé, que le projet de la délégation de rendre un rapport sur la gouvernance du Grand Paris avait pris forme, à la rentrée parlementaire 2019, sur l'initiative de Jean-Marie Bockel, alors président de la délégation.

¹ Discours du Président de la République sur ses projets en matière de politique d'aménagement durable, à Roissy le 26 juin 2007.

² Discours du Président de la République sur les relations entre l'État et les communes et sur les réformes engagées par le gouvernement devant le congrès des maires de France le 23 novembre 2017.

³ Idem.

Il avait été décidé de réunir plusieurs co-rapporteurs franciliens et non-franciliens afin d'apporter un regard extérieur parmi lesquels François Calvet, Christian Manable et Pascal Savoldelli qui ne sont depuis plus membres de la délégation. Vos deux rapporteurs, désignés à l'issue du renouvellement sénatorial de 2020, ont donc poursuivi le travail engagé.

La délégation a ainsi organisé deux tables rondes. La première, en février 2020, avait réuni autour de la question d'une gouvernance à l'échelle territoriale des personnalités qualifiées, mais non « politiques », telles que M. Roland Castro, architecte et urbaniste, auteur du rapport sur l'évolution institutionnelle du Grand Paris pour le Président de la République (2018), Mme Dominique Alba, architecte, directrice générale de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), M. Philippe Subra, géographe à l'Institut français de géopolitique et à l'Université Paris VIII-Saint-Denis et M. Olivier Renaudie, professeur de Droit public à l'Université Paris I-Panthéon-Sorbonne. La seconde, en novembre 2020, s'était tenue en présence des trois chefs d'exécutifs locaux principalement concernés par une évolution de la gouvernance du Grand Paris : Mmes Anne Hidalgo, maire de Paris, Valérie Pécresse, présidente de la région, et M. Patrick Ollier, président de la métropole.

Nous avons poursuivi nos travaux en janvier par un cycle d'auditions de personnalités représentant des échelons de collectivité et des sensibilités politiques différentes :

- MM. Stéphane Troussel et Patrick Septier, les présidents de départements de la Seine-Saint-Denis et de la Seine-et-Marne ;

- M. Jean-Didier Berger, maire de Clamart, président de l'EPT Vallée Sud-Grand Paris et de l'alliance des territoires du Grand Paris réunissant tous les EPT ;

- M. Jean-Philippe Gautrais, maire de Fontenay-sous-Bois, président du Forum métropolitain du Grand Paris.

Enfin, ont été également entendus M. Marc Guillaume, le préfet de Paris et de la région Ile-de-France et M. Michel Cadot, actuel délégué interministériel en charge des Jeux Olympiques et ancien préfet de la région Ile-de-France, qui lorsqu'il était en fonction avait été chargé d'une mission de conseil par le Président de la République.

À l'exception des préfets dont les contributions, eu égard à leurs attributions, ont plus naturellement porté sur le rôle et l'action de l'État, tous les élus locaux entendus se retrouvent sur un point : **la situation actuelle n'est pas satisfaisante et ne peut perdurer.**

* * *

*

L'intérêt porté par le Sénat au devenir du Grand Paris est ancien. Le rapport de 2008 de votre co-rapporteur, fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation et intitulé « Le Grand Paris : un vrai projet pour un enjeu capital »¹ posait déjà l'enjeu d'une région, la plus riche de France, sans véritable cohésion urbaine et sociale, où cohabitent richesse économique et grande pauvreté, et proposait de réduire les couches administratives plutôt que d'en ajouter. À l'époque, la proposition de fusion des départements de la Petite couronne, qui avait été comprise comme une suppression, mais aussi une redistribution des compétences entre les communes, la métropole et la région, s'était attirée les foudres de tous ceux qui ne voulaient surtout pas voir changer quoi que ce soit dans leurs attributions et les moyens dont leurs collectivités disposaient.

Douze ans plus tard, ce tableau n'a guère changé, avec toutefois une nuance de taille : la création institutionnelle, le 1^{er} janvier 2016, de la Métropole du Grand Paris. Bien qu'ayant suscité peu d'enthousiasme, elle a cependant déclenché relativement peu d'opposition : elle créait un échelon d'administration supplémentaire, généralisait une forme d'intercommunalité en première couronne parisienne - les établissements publics territoriaux - et n'avait quasiment aucun effet péréquateur des ressources fiscales issues de l'activité économique affectées à la Métropole et temporairement aux EPT.

L'intérêt de la Haute Assemblée pour le sujet s'est plus récemment manifesté à l'occasion de la formulation des *50 propositions du Sénat pour le plein exercice des libertés locales*, présentées le 2 juillet 2020 par M. Gérard Larcher, président du Sénat, dont la proposition 41 vise à « adopter, avant 2022, une grande loi de simplification et de démocratisation de l'organisation institutionnelle de la région capitale ».

Dernièrement, à la demande du groupe Les Républicains, le Sénat a organisé le 9 février un débat en séance publique sur l'avenir de la Métropole du Grand Paris auquel a participé Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires².

* *
*

¹ [Rapport d'information n° 262](#) (2007-2008) du 8 avril 2008 sur les perspectives d'évolution institutionnelle du Grand Paris, fait par M. Philippe Dallier au nom de l'Observatoire de la décentralisation.

² Le compte rendu du débat sur l'avenir de la Métropole du Grand Paris est disponible sur le site internet du Sénat à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/seances/s202102/s20210209/s20210209018.html#Niv1_SOM8

Aujourd'hui, après seulement cinq années d'existence, la Métropole du Grand Paris (MGP) cristallise les critiques (périmètre imparfait, gouvernance illisible, voire inefficace, très peu de mutualisation des moyens, etc.) de nos interlocuteurs, mais on observe que les établissements publics territoriaux, comme les départements, sont également mis sur la sellette.

Vos rapporteurs ont été confrontés d'emblée à des positions très tranchées et souvent contradictoires. Entre des solutions allant du renforcement de la métropole à sa suppression pure et simple, chacun semble trop souvent encore défendre avant tout l'existence et les moyens de la collectivité qu'il représente. Il est donc difficile, à ce stade, de dégager un autre consensus que celui de l'intangibilité du niveau communal et de la place du maire. Cependant, même sur ce point, en fonction de l'organisation retenue, il est évident que **le rôle des maires pourrait être bien différent, en particulier selon que la métropole serait celle des maires ou non.**

C'est pourquoi, face à l'hétérogénéité des points de vue, il nous est apparu plus constructif, sur le plan de la méthode, de partir des constats. Puis, au lieu de promouvoir un scénario plutôt qu'un autre, il nous a semblé **utile d'identifier les questions qui structurent le débat** en articulant notre analyse autour du **triptyque « compétence-périmètre-moyens »** et de **proposer une grille de lecture des différentes typologies de scénarios avec leurs avantages et inconvénients.**

Bien sûr, parmi les solutions identifiées, certaines ne répondent pas à l'un des principaux objectifs d'une véritable métropole, **partager les ressources fiscales pour assurer une véritable cohérence urbaine et sociale.** Elles seront pointées comme telles.

PRINCIPAUX CONSTATS

Les principaux constats issus des deux tables rondes de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et des auditions de vos rapporteurs

1. LES INÉGALITÉS S'AGGRAVENT : UNE TENDANCE ANCIENNE QUE LA CRÉATION DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS N'EST PAS EN MESURE D'INVERSER

- Le Grand Paris est la métropole française dans laquelle les disparités de revenus sont les plus fortes ;

- Au cours des dix dernières années, la ségrégation territoriale s'est encore aggravée dans l'espace métropolitain parisien ; ni le lancement du projet de transport du Grand Paris Express et des projets d'urbanisme qui lui sont liés, ni la création de la métropole n'ont permis d'inverser cette tendance lourde.

2. UNE GOUVERNANCE TROP COMPLEXE ET INEFFICACE

- La création de la MGP est le résultat d'une juxtaposition de textes qui peut être qualifiée de « cauchemar légistique » ;

- La complexité du modèle de gouvernance et de la répartition des moyens contraste avec ses compétences limitées exercées de manière croisée avec d'autres acteurs territoriaux et l'État (la MGP ne dispose que de cinq compétences obligatoires) ;

- le périmètre actuel de la MGP, qui englobe 7,2 millions d'habitants dans une aire urbaine qui en compte 10,5 millions et 12,4 millions pour la région Ile-de-France, fait toujours débat ;

- la complexité du modèle communes-EPT-métropole auquel se superposent les départements et la région rend illisible, pour les citoyens, la répartition des compétences. Qui fait quoi ?

- La MGP peine à traiter des questions qui « fâchent » sur le logement, la solidarité entre territoires, les plans de circulation, etc. Ainsi, ni le schéma de cohérence territoriale (SCoT), ni le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) n'ont encore été adoptés.

3. UNE MUTUALISATION INSUFFISANTE DES COMPÉTENCES ET DES MOYENS

- Malgré près de 3,6 milliards d'euros de recettes, la Métropole du Grand Paris ne disposait pour 2019 que d'un budget propre de 206 millions d'euros dont 42 millions d'euros de fonctionnement et 164 millions d'euros d'investissement dont une partie très limitée, 54 millions d'euros, consacrée au fonds d'investissement métropolitain (FIM). La moyenne annuelle des dépenses d'investissement réellement exécutée du FIM s'établit à environ 28 millions d'euros depuis 2016 ;

- Les flux financiers entre MGP, communes et établissements publics territoriaux (EPT) représentent toujours près de 98 % des recettes et des dépenses de la MGP. Le modèle transitoire de partage du produit des impôts économiques (CFE, CVAE) entre la métropole et les EPT prévoyant en 2023, après un report d'année en année depuis 2019, la disparition de toutes recettes fiscales pour ces derniers mais aussi de leur dotation d'intercommunalité n'est pas soutenable.

PROPOSITIONS DE VOS RAPPORTEURS

Une méthode, une grille de lecture, un calendrier

Le rapport d'information présente les questions qui structurent le débat autour du triptyque « périmètre moyens compétences » et propose une grille de lecture pour évaluer les différentes typologies de scénarios avec leurs avantages et inconvénients, et un calendrier d'application de la réforme. **La démarche est d'éclairer le débat par un état des lieux et une méthode d'analyse.**

1. UNE MÉTHODE POUR IDENTIFIER LES QUESTIONS QUI STRUCTURENT LE DÉBAT : 5 SCÉNARIOS SONT ANALYSÉS SUIVANT LE TRIPTYQUE « PÉRIMÈTRE-MOYENS-COMPÉTENCES »

• Pour le périmètre de la zone dense :

- une métropole, simple pôle métropolitain ou syndicat mixte (les EPT deviennent EPCI de droit commun) ;
- une métropole intégrant les départements de petite couronne en échelons déconcentrés avec maintien des EPT (ou, en variante, leur suppression) ;
- une métropole intégrant les EPT en échelons déconcentrés sans modification sur les départements.

• Pour le périmètre régional :

- une région-métropole sans changement pour les départements et EPCI ;
- une région-métropole avec transformation des départements en échelons déconcentrés (les EPT deviennent EPCI).

2. UNE GRILLE DE LECTURE POUR ÉVALUER LES DIFFÉRENTES FAMILLES DE SOLUTIONS

- une évaluation des scénarios en fonction du périmètre et du niveau de mutualisation* ;
- une évaluation des scénarios en fonction de leur niveau de simplification territoriale* ;
- une évaluation par familles de scénarios avec leurs caractéristiques principales, leurs avantages et inconvénients*.

* Les tableaux et graphiques figurent dans la section relative aux propositions de vos rapporteurs (cf. *infra* page 48 et suivantes).

3. UN CALENDRIER POUR CONDUIRE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE

Pour tenir compte des prochaines échéances électorales (présidentielles 2022, municipales 2026, départementales et régionales 2027), le calendrier de la réforme devra être impulsé au plus haut niveau et porté par le prochain Président de la République dès le début de son mandat en 2022 ou 2023 au plus tard. En 2023 se reposera la question du financement des EPT, puisque la reconduction du reversement par la MGP d'une partie des recettes de CFE et CVAE, adoptée en loi de finances pour 2021, arrivera à son terme. Entre 2023 et 2026, il faudra réfléchir à un mécanisme de financement transitoire des EPT avant la mise en œuvre du nouveau modèle de gouvernance en 2026 ou 2027 en fonction de la solution retenue. **La réforme devra comporter les trois étapes suivantes :**

- voter un texte législatif en 2022 ou 2023 au plus tard ;
- gérer la période intermédiaire 2023-2026 ;
- mettre en œuvre la nouvelle gouvernance en 2026 ou 2027.

PREMIÈRE PARTIE - INÉGALITÉS, COMPLEXITÉ, MUTUALISATION INSUFFISANTE : DES CONSTATS PARTAGÉS

Les tables rondes organisées par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales, dont les actes sont publiés en annexe du présent rapport, livrent **un diagnostic sévère, mais largement partagé, sur les insuffisances du modèle actuel de la gouvernance de l'espace métropolitain** de la région parisienne.

Mais avant toute chose, précisons qu'il ne s'agit nullement ici **d'un réquisitoire contre la Métropole du Grand Paris** qui serait responsable de tous les maux. Sa création, au 1^{er} janvier 2016, en application des lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), est intervenue dans **un contexte préexistant de montée des inégalités sociales** et au terme d'un processus législatif qui, faute de courage politique, a engendré l'empilement des strates administratives, l'enchevêtrement des compétences et la complexité des circuits de financement que tous s'accordent à dénoncer.

Les principaux constats qui ressortent de ces tables rondes sont de trois ordres. L'**aggravation des inégalités (I)** est une tendance ancienne, que la création de la métropole n'a pas été en mesure d'inverser ; la **gouvernance est complexe et inefficace (II)** ; la **mutualisation des compétences et des moyens est insuffisante (III)**. Vos rapporteurs appellent une réforme institutionnelle en profondeur.

I. LES INÉGALITÉS S'AGGRAVENT : UNE TENDANCE ANCIENNE QUE LA CRÉATION DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS N'EST PAS EN MESURE D'INVERSER

A. UN CONSTAT QUI PRÉEXISTAIT À LA CRÉATION DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

1. Le Grand Paris est la métropole française dans laquelle les disparités de revenus sont les plus fortes

Selon l'Insee, sur le périmètre de la Métropole du Grand Paris, les inégalités de revenus entre les 10 % des ménages les plus modestes et les 10 % les plus aisés sont les plus fortes de toutes des métropoles françaises¹. Plus précisément, les 10% des ménages les plus pauvres installés dans une commune de la métropole vivent avec un revenu inférieur de 18 % à celui

¹ Source : Insee Analyses Ile-de-France n° 54 (09/02/2017).

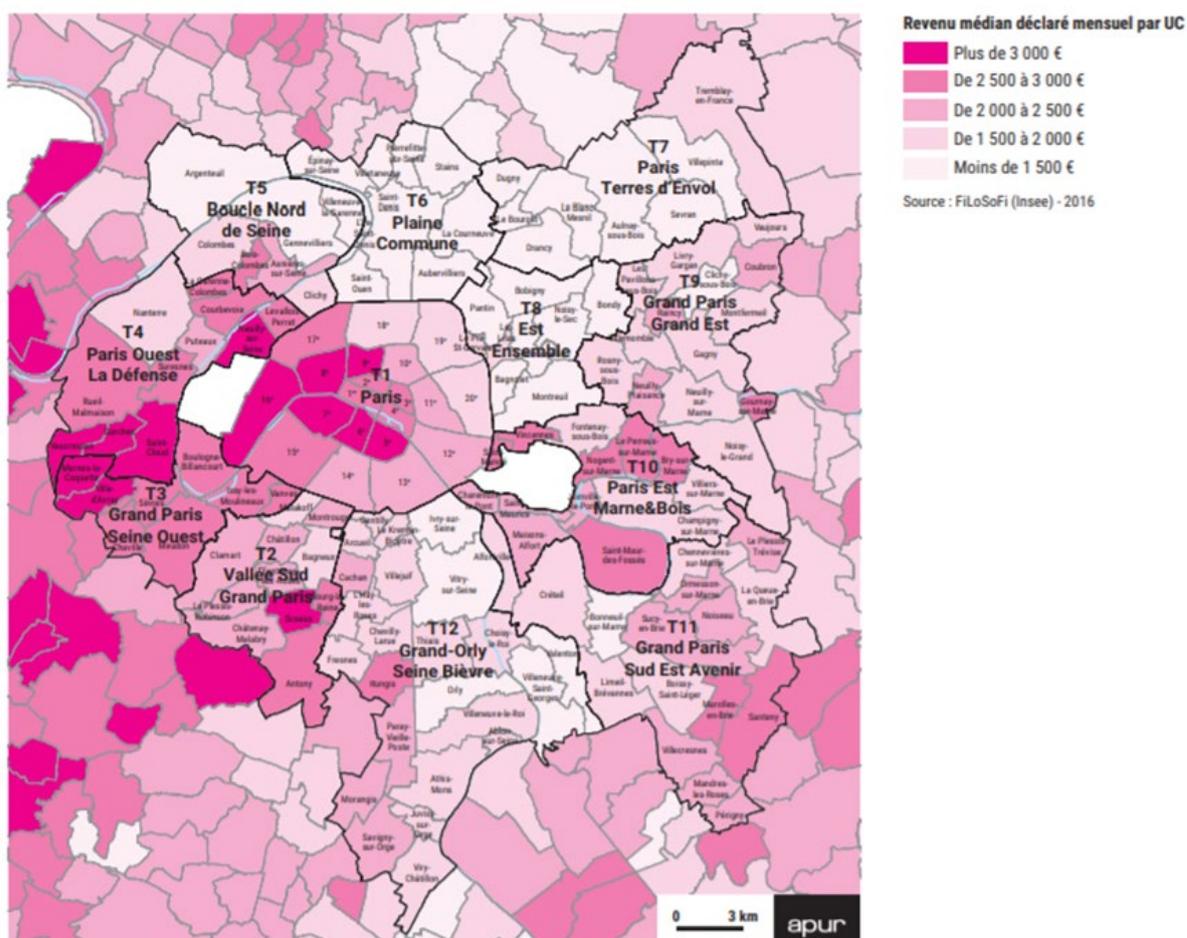
observé en France métropolitaine alors que les 10% des ménages les plus aisés vivent avec un revenu supérieur de 40% à l'échelle nationale¹.

La MGP a hérité de cette situation - et ne peut en être tenue pour responsable, puisque la période étudiée porte sur les années 2001-2016.

On observe un déséquilibre Est-Ouest très marqué, illustré de manière patente par la carte ci-dessous. En classant les communes selon le revenu médian des ménages, la quasi-totalité des communes qui composent l'EPT Paris Ouest La Défense et Grand Paris Seine Ouest comptent parmi les communes les plus aisées de la Métropole. Inversement, l'Est de Paris (Plaine Commune, Paris Terres d'Envol et Est Ensemble) concentre des communes dans lesquelles les habitants disposent de faibles revenus.

Cartographie du revenu médian des ménages dans les limites de la MGP

REVENU MEDIAN DECLARE MENSUEL



Source : APUR

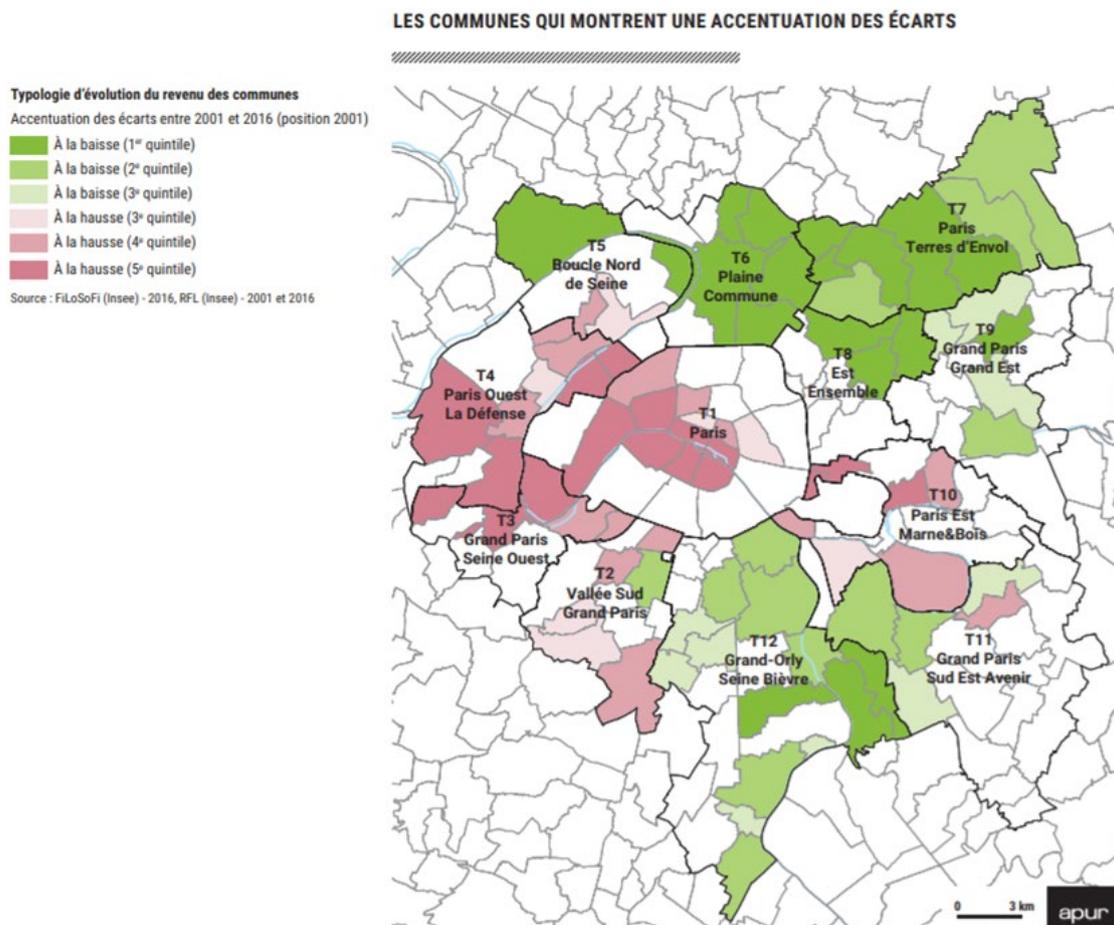
¹ Source : note de l'APUR « Évolution des revenus dans la Métropole du Grand Paris » (septembre 2020)

2. Les inégalités se sont renforcées entre 2001 et 2016

Ces inégalités sociales se sont aggravées entre 2001 et 2016 : dans 56 % des communes de la métropole, les écarts de revenus ont continué de se creuser par rapport à la moyenne régionale alors que seulement 10 % des communes ont vu ces écarts se réduire. Selon l'étude de l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR), « les disparités s'accroissent pour une majorité de communes et quartiers entraînant une polarisation toujours plus marquée entre territoires aisés et territoires pauvres ».

La situation financière des ménages dans les communes des territoires du Sud et du Nord-Est tend globalement à se détériorer, avec une accentuation des écarts vers une baisse des revenus, ainsi que l'illustre la carte ci-dessous, l'Ouest parisien continuant à se caractériser par une accentuation à la hausse des écarts de revenus.

Cartographie de l'évolution des écarts de revenus



Source : APUR

Dans les territoires tels que Plaine Commune, Paris Terres d'Envol, ou Grand Orly Seine Bièvre, le revenu des ménages demeure très faible et les écarts se creusent par rapport à la moyenne régionale. À l'inverse, Grand Paris Seine Ouest ou Paris Ouest la Défense se consolident.

B. UNE MÉTROPOLE QUI PEINE À RÉPONDRE AUX ENJEUX

1. Le nécessaire maintien d'un haut niveau d'intervention de l'État souligne, en creux, l'échec des politiques nationales et locales de réduction des inégalités

Entendu sur la question des inégalités territoriales, Marc Guillaume, préfet de la région Ile-de-France, confirme que la région la plus riche de France est aussi celle qui connaît, en Seine-Saint-Denis, le taux de pauvreté le plus élevé du pays. Les dépenses de RSA y sont quatre fois plus élevées que dans les Hauts-de-Seine.

La crise de la Covid-19 a également mis en évidence ces inégalités. Alors que la Seine-Saint-Denis est le département le plus jeune de France, il est le deuxième département le plus touché en termes de mortalité derrière le Haut-Rhin.

Pourtant, du point de vue de l'État, de nombreux dispositifs visent à répondre au creusement des inégalités :

- le fonds de solidarité des communes d'Ile-de-France (FSRIF) représente un montant de 300 millions d'euros, pour lequel les communes des Hauts-de-Seine et Paris sont contributives et celles du Val-d'Oise et de la Seine-Saint-Denis sont bénéficiaires ;

- le fonds de solidarité des départements d'Ile-de-France, d'un montant de 60 millions d'euros, bénéficie à la Seine-et-Marne, au Val-d'Oise et à la Seine-Saint-Denis ;

- la DSIL, dotée par l'État, ne vise pas à répartir son montant en fonction du nombre d'habitants mais en fonction du potentiel financier. Sur les 74 millions d'euros dédiés à l'Ile-de-France en 2020, 28 % ont été attribués à la Seine-Saint-Denis et 15 % à la Seine-et-Marne.

En outre, le préfet rappelle que le soutien aux territoires les moins favorisés relève également de la politique de la ville et du programme nationale de rénovation urbaine dont les projets les plus importants sont majoritairement situés en Ile-de-France. Mais l'État a aussi pris conscience, suite à la publication du rapport de nos collègues députés François Cornut-Gentille et Rodrigue Kokouendo, sur l'évaluation de l'action

de l'État dans ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis¹, de la nécessité de renforcer sa présence et son action dans ce département., à l'exemple du plan régional d'insertion pour la jeunesse (PRIJ), de l'application de la loi SRU - la ministre déléguée au logement souhaitant renforcer le taux de logement social dans le cadre triennal 2020-2022 - et de projets structurants ont ainsi été programmés comme le CHU Grand Paris nord, le tribunal de Bobigny et les travaux liés aux Jeux Olympique de 2024.

Mais l'acuité des problèmes qui existent en Seine-Saint-Denis et dans le Val-d'Oise conduit également l'État à s'interroger, avec les collectivités, sur l'application de politiques différenciées tenant compte des difficultés spécifiques à certains territoires, par exemple la renationalisation du RSA dans le département de la Seine-Saint-Denis.

Cependant, pour vos rapporteurs, au-delà de l'action de l'État, l'une des questions essentielles est de déterminer la bonne maille territoriale pour traiter efficacement ces inégalités territoriales et réduire la fracture qui se creuse toujours. L'échelle de la région est évidemment pertinente pour les transports et le développement économique. Celle du département ne l'est plus pour les politiques sociales. Or la solidarité de projets n'est pas suffisante à elle seule. Ainsi que le traiteront les développements ultérieurs, la MGP ne disposent actuellement ni des moyens, ni des compétences, ni de la capacité d'impulsion politique nécessaires à une telle mission.

2. La MGP n'est pas de taille à renverser la ségrégation territoriale

Sur la question du rééquilibrage métropolitain, Patrick Ollier indique que pour conforter les actions des communes et des EPT, la MGP a créé un Fonds d'Intervention Métropolitain (FIM) dont les deux tiers ont été attribués sur les départements de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Depuis sa création, quatre opérations d'aménagement sur cinq se situent dans l'Est de l'agglomération.

À son niveau, la MGP fonctionne donc suivant une logique de solidarité de projet, avec des actions communes qui peuvent être fortes localement, soit pour des raisons historiques (Plaine Commune, Est ensemble), soit pour des projets communs : la gestion des eaux usées en aval de Paris en prévision de l'organisation d'épreuves en eaux vives pour les JO de 2024, etc.

Depuis 2016, selon la MGP, le FIM aura financé 605 projets dans 119 communes et 11 territoires pour un montant global de 127 millions d'euros engagés répartis pour un tiers vers les Hauts-de-Seine et pour deux tiers vers la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne.

¹ *Rapport d'information n° 1014 (XV^e législature) de François Cornut-Gentille et Rodrigue Kokouendo au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation de l'action de l'État dans l'exercice de ses missions régaliennes en Seine-Saint-Denis.*

Par ailleurs, le président de la MGP a rappelé lors de sa participation à la table ronde que dans le cadre du projet « Inventons la Métropole du Grand Paris » - qui vise la construction de 20 000 logements et la création de 80 000 emplois pour la construction et 60 000 emplois pérennes avec la levée de 10 milliards d'euros d'investissements privés - deux tiers des 77 projets étaient créés dans les départements du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis, contre 7 projets à Paris, et un tiers seulement des projets dans les Hauts-de-Seine, opérant ainsi, selon ses termes : « *un véritable rééquilibrage territorial* ».

Cependant, l'ensemble des actions de la MGP concourant à la résorption des inégalités territoriales, doivent être resituées au regard de l'espace métropolitain. S'agissant du fonds d'investissement métropolitain - et sans déprécier la qualité des projets soutenus - que pèsent un investissement de l'ordre d'une centaine de millions d'euros à l'échelle d'un bassin de 7,2 millions d'habitants ?

Au cours des dix dernières années, la ségrégation territoriale s'est encore aggravée dans l'espace métropolitain parisien. Ni le lancement du projet de transport du Grand Paris Express et des projets d'urbanisme qui lui sont liés, ni la création de la métropole ou le renforcement des dispositifs de péréquation pour le bloc communal (FPIC, DSU et FSRIF) n'ont pour l'heure permis d'inverser cette tendance lourde.

II. UNE GOUVERNANCE TROP COMPLEXE ET INEFFICACE

La métropole parisienne présente trois caractéristiques, à savoir celles d'une capitale nationale, d'un centre névralgique à l'échelle d'un pays (transport, économie, culture, etc.) et d'une ville-monde (métropole de rang mondial). Paradoxalement et comparativement au Grand Londres, créé le 1^{er} avril 1965, le fait métropolitain ne s'est que tardivement matérialisé en France: ce n'est qu'à partir du début des années 2000 qu'émerge et se développe l'idée d'une gouvernance institutionnelle - « Paris métropole » ou « Grand Paris » - pour répondre aux enjeux nouveaux de développement d'une métropole.

Paris, métropole mondiale

L'Île-de-France est l'une des régions urbaines les plus dynamiques du monde, tant sur le plan démographique qu'économique. Avec un peu plus de 12 millions d'habitants en 2015, elle est de très loin la première agglomération française, représentant 19 % de la population nationale et l'une des deux grandes métropoles européennes avec Londres. En une trentaine d'années, elle s'est agrandie de près de 2 millions d'habitants, passant de 10,1 millions en 1982 à 10,9 en 1999 et 12,1 millions en 2015.

À la fois municipalité et département, Paris est au cœur de l'Île-de-France. Elle rassemble 2,2 millions d'habitants sur une superficie de 105 km², ce qui en fait l'une des capitales les plus denses d'Europe, le département le plus peuplé d'Île-de-France et le deuxième de France derrière celui du Nord. Mais le dynamisme parisien n'a pas suivi celui de sa région. En effet, Paris a perdu constamment de sa population depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'au milieu des années 2000, où sa démographie s'est sensiblement redressée. Autour d'elle gravitent sept autres départements de populations sensiblement égales, comprises entre 1,2 et 1,6 million, les Hauts-de-Seine et la Seine-Saint-Denis étant les plus peuplés.

L'importance démographique de l'Île-de-France au niveau national s'illustre davantage encore sur le plan économique. Avec un PIB de plus de 642 milliards en 2013, elle pèse pour 31 % du PIB national (IAU, 2016) et compte parmi les cinq plus puissantes métropoles mondiales derrière Tokyo, New York, Londres et Los Angeles...

Source : Christian Lefèvre dans Paris, métropole introuvable (PUF, 2017)

D'abord initiée en « mode projet » par la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris prévoyant la création de pôles économiques et du projet de transport « Grand Paris express », ce n'est que dans un second temps qu'une gouvernance institutionnelle a été créée par les lois MAPTAM de 2014 et NOTRe de 2015 précitées. Pour Olivier Renaudie, la création de la MGP est le résultat d'une juxtaposition de textes qu'il qualifie de « *cauchemar légistique* ».

A. LES RÉFLEXIONS QUI ONT PRÉCÉDÉ LA CRÉATION DU GRAND PARIS INSTITUTIONNEL

Deux personnalités politiques ont contribué à faire émerger le débat autour du fait métropolitain dans l'espace parisien.

Tout d'abord, Bertrand Delanoë, maire de Paris, qui, dès 2001, a souhaité ouvrir le dialogue avec les villes limitrophes de Paris.

Ensuite, Nicolas Sarkozy, Président de la République, lors de son discours de juin 2007 et le lancement d'un grand concours international d'urbanisme, du projet de transport pour le « Grand Paris », mais aussi en évoquant clairement le sujet de la gouvernance institutionnelle de la métropole.

1. La préfiguration d'une gouvernance du développement métropolitain (Bertrand Delanoë)

a) De la conférence métropolitaine...

C'est après l'élection à son premier mandat de maire de Paris que Bertrand Delanoë songea à créer un poste d'adjoint chargé des relations avec les collectivités territoriales d'Ile-de-France qu'il confia à Pierre Mansat, élu au Conseil de Paris, pour nouer des coopérations entre Paris et les communes de sa périphérie, d'abord sur des sujets liés aux transports (périphérique, tramway) puis, plus largement, sur le renouvellement urbain et l'aménagement. Cette mission aboutira à la création en 2006 de la conférence métropolitaine de l'agglomération parisienne, parallèlement à l'élaboration du schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), sur le logement, le transport, le développement économique et sur la gouvernance métropolitaine.

b) ...à Paris Métropole, instance de préfiguration institutionnelle

En 2008, les assises de l'agglomération parisienne décident la création d'un syndicat mixte d'études dénommé « **Paris Métropole** » dont l'objectif général était de **résorber les inégalités territoriales**, et de favoriser l'adaptation écologique de la métropole et son essor économique. Il y était également question de renforcement des solidarités territoriales par la fiscalité et le budget.

Il ne s'agit à l'époque que d'une instance d'étude et de préfiguration et non d'un organe institutionnel et décisionnel.

Le livre « (ou)vert » de 2012 publié par Paris Métropole proposaient des scénarios et des orientations « pour une métropole durable » en posant la question institutionnelle : « Quelle gouvernance ? ».

Faisant le constat d'inégalités territoriales importantes en région parisienne, d'une radio-concentricité de l'agglomération parisienne et d'un besoin de participation citoyenne, **trois scénarios institutionnels** étaient proposés :

- **une métropole intégrée** partant du principe que pour traiter efficacement les problèmes de la métropole, l'unité de décision doit être garantie et le système institutionnel doit être simplifié. L'échelon intercommunal est jugé insuffisant pour véritablement redistribuer la richesse entre intercommunalités riches et pauvres. Deux options étaient envisageables : soit créer une collectivité départementale en fusionnant les départements existants, soit créer une communauté urbaine de même périmètre mais en fusionnant les communautés d'agglomération existantes ;

- **une métropole concertée** qui privilégie la recherche de consensus à une approche centralisatrice. L'objectif est de s'adapter avec souplesse à la diversité des contextes. Il n'y a pas de périmètre arrêté : le transfert de

compétences se fait sur la base du volontariat, la métropole pouvant prendre la forme de syndicats, d'agences ou de protocoles de coopération territoriale ;

- **une métropole articulée ou confédérée** dont l'approche repose sur la reconnaissance du polycentrisme de la métropole et sur le respect du principe de subsidiarité. Sans instances décisionnelles spécifiques, les collectivités coordonnent leurs politiques autour d'un pilotage métropolitain « partagé et coopératif ». Dans cette démarche, les outils concrets restaient à inventer, mais l'idée directrice restait d'adapter pour chaque politique publique les moyens de mobiliser les collectivités existantes.

La création de la MGP par la loi MAPTAM de 2014 allait prendre une autre direction - un hybride entre concertation et confédération autour d'un nouvel établissement public à statut particulier - mais ces trois axes de réflexion continuent à sous-tendre le débat et les diverses propositions de réforme des personnes auditionnées, comme nous le verrons dans la suite du rapport.

2. La construction du Grand Paris par les projets (Nicolas Sarkozy)

Dès son accession à la présidence de la République en 2007, Nicolas Sarkozy appelait de ses vœux « *une Île-de-France des projets* », par les infrastructures de transport, par l'urbanisme et l'attractivité dans la recherche et l'enseignement supérieur. Mais il déplorait aussi, sur le plan institutionnel, que Paris soit « *la seule agglomération de France à ne pas avoir de communauté urbaine* »¹.

Son mandat a clairement privilégié le lancement de projets de préférence à une approche institutionnelle : la consultation internationale des architectes et urbanistes pour « Le Grand Pari(s) de l'agglomération parisienne » en 2007, puis la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris instituant des pôles économiques et le « Grand Paris Express ». La lettre de mission du 7 mai 2008 que Nicolas Sarkozy adressait à Christian Blanc, alors secrétaire d'État en charge du développement de la région capitale, précisait explicitement que « *la vision doit précéder le projet et le projet conduire au choix de l'organisation de la gouvernance* ».

Pour autant, une démarche institutionnelle poursuivait un travail parallèle aux projets sous la forme d'un comité présidé par Édouard Balladur, ancien Premier ministre, pour étudier la réforme des collectivités locales et faire des propositions sur la gouvernance du Grand Paris. Rendu en mars 2009, le rapport du « Comité Balladur », intitulé « *Il est temps de décider* », proposait la fusion des intercommunalités et des conseils généraux des quatre départements du cœur de l'agglomération dans le cadre d'un

¹ Discours du Président de la République sur ses projets en matière de politique d'aménagement durable, Roissy, 26 juin 2007.

Grand Paris composé de représentants élus dans des circonscriptions supra-communales. Il proposait de **créer en 2014 une collectivité locale à statut particulier dénommée « Grand Paris »**.

Ces propositions partaient du constat que sur le territoire de la ville de Paris et des départements du Val-de-Marne, des Hauts-de-Seine et de la Seine-Saint-Denis, le besoin de coordination des politiques publiques ne s'était pas traduit par le développement de la coopération intercommunale. Le périmètre proposé pouvait s'ouvrir aux communes contiguës au « Grand Paris », soit sur initiative du conseil de cette collectivité, soit enfin sur demande du préfet de la région.

Le rapport listait plusieurs constats et propositions d'actions :

- bien que correspondant au retour à l'ancien périmètre du département de la Seine, il se fait sentir sur ce territoire « *le besoin d'une structure de coordination [...] compte tenu du développement de cette zone urbaine rassemblent plus de 6 millions d'habitants* », présentant la double particularité d'être à la fois sur-administrée et, sur certains points, sous-équipée ;

- cette création, qui permettrait de faire émerger une « grande métropole nouvelle », se ferait à l'issue d'une consultation publique et cette collectivité locale spécifique serait « *dotée de compétences d'attribution qui seraient celles des départements supprimés et des intercommunalités les plus importantes qui s'y trouvent* ». Il en serait de même pour les compétences exercées par la ville de Paris en tant que département ;

- la rationalisation des syndicats de communes sur le territoire du Grand Paris ;

- le transfert au Grand Paris des compétences des communes en matière de logement et d'urbanisme, le Grand Paris acquérant les compétences d'aménagement (pour élaborer les SCOT notamment, réaliser les zones d'aménagement concertés), de logement (programme local de l'habitat, opérations de réhabilitation et de résorption de l'habitat insalubre) ;

- les communes conserveraient leur qualité de collectivités locales et leur mode de scrutin ;

- les conseillers du Grand Paris seraient élus le jour des élections départementales et régionales, et le conseil ne devrait pas avoir l'allure d'une « assemblée pléthorique » (135 sièges dont 45 pour Paris, et 30 pour chaque département) ;

- enfin, sur la répartition des recettes fiscales, le Grand Paris recevrait les recettes jusqu'ici affectées aux départements, ainsi qu'une portion de l'imposition qui remplacerait la taxe professionnelle.

B. LA CRÉATION INSTITUTIONNELLE DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

1. Une juxtaposition de textes qui aboutit à un « un cauchemar légistique »

La création d'une gouvernance institutionnelle, dont l'intitulé « Métropole du Grand Paris » constituait en quelque sorte la synthèse des appellations antérieures (Paris Métropole et Grand Paris), résulte principalement des lois MAPTAM de 2014 et NOTRe de 2015 précitées, mais aussi, pour des dispositions ponctuelles ainsi que le rappelait Olivier Renaudie, de la loi 28 février 2017 sur le statut de Paris et l'aménagement métropolitain et, enfin, de la loi du 24 décembre 2019 « Engagement et proximité ». Par ailleurs, le volet financier de la métropole a fait l'objet, chaque année à partir de 2019, de dispositions spécifiques en loi de finances.

a) Loi MAPTAM du 27 janvier 2014 (les articles 12-14 concernent la MGP)

La loi MAPTAM prévoyait la création le 1^{er} janvier 2016 d'un EPCI à fiscalité propre et à statut particulier, la Métropole du Grand Paris, qui serait composée de territoires, entités d'au moins 300 000 habitants, sans réelle autonomie. Dans ce schéma, les intercommunalités devaient disparaître, le PLU devait être transféré à la métropole ainsi que l'exercice du mécanisme de compensation financière entre les communes.

Cet établissement regroupait la commune de Paris, l'ensemble des communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne. Les communes des autres départements qui appartiennent à un EPCI dont au moins une commune est située dans l'un des départements précités peuvent rejoindre la MGP.

L'objectif de la métropole était de définir et de mettre en œuvre des actions visant à améliorer le cadre de vie des habitants, réduire les inégalités et améliorer son attractivité et sa compétitivité.

Ses compétences devaient porter sur l'aménagement, la politique locale de l'habitat, la politique de la ville, le développement économique et la protection de l'environnement, puis la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (Gemapi) à partir de 2018 (entretien et aménagement des cours d'eaux, défense contre les inondations...), ainsi que l'élaboration du SCOT et du PMHH.

Une mission de préfiguration était créée, composée du représentant de l'État en Île-de-France, du président du syndicat mixte d'études Paris Métropole, et d'un collègue d'élus pour préparer les conditions juridiques et budgétaires s'appliquant à partir du 1^{er} janvier 2016.

Ainsi qu'il a été rappelé lors du débat en séance publique du 9 février 2021, ces dispositions n'avaient été adoptées que par l'Assemblée nationale et sans l'accord du Sénat, celui-ci les ayant supprimées dans le cours de la navette.

b) La loi NOTRe, l'article 59 concerne la MGP

La loi NOTRe ne retenait finalement que 4 compétences obligatoires pour la MGP, transférées progressivement de 2016 à 2018 : l'aménagement (la MGP devant définir avant la fin 2017 « l'intérêt métropolitain » à la majorité des deux tiers de ses membres, l'ensemble des opérations qui n'en relevaient pas incombant alors aux EPT), le développement économique, la politique locale de l'habitat et la protection de l'environnement et politique du cadre de vie. S'y ajoutait la compétence Gemapi dévolue par l'État à la MGP à partir de 2018.

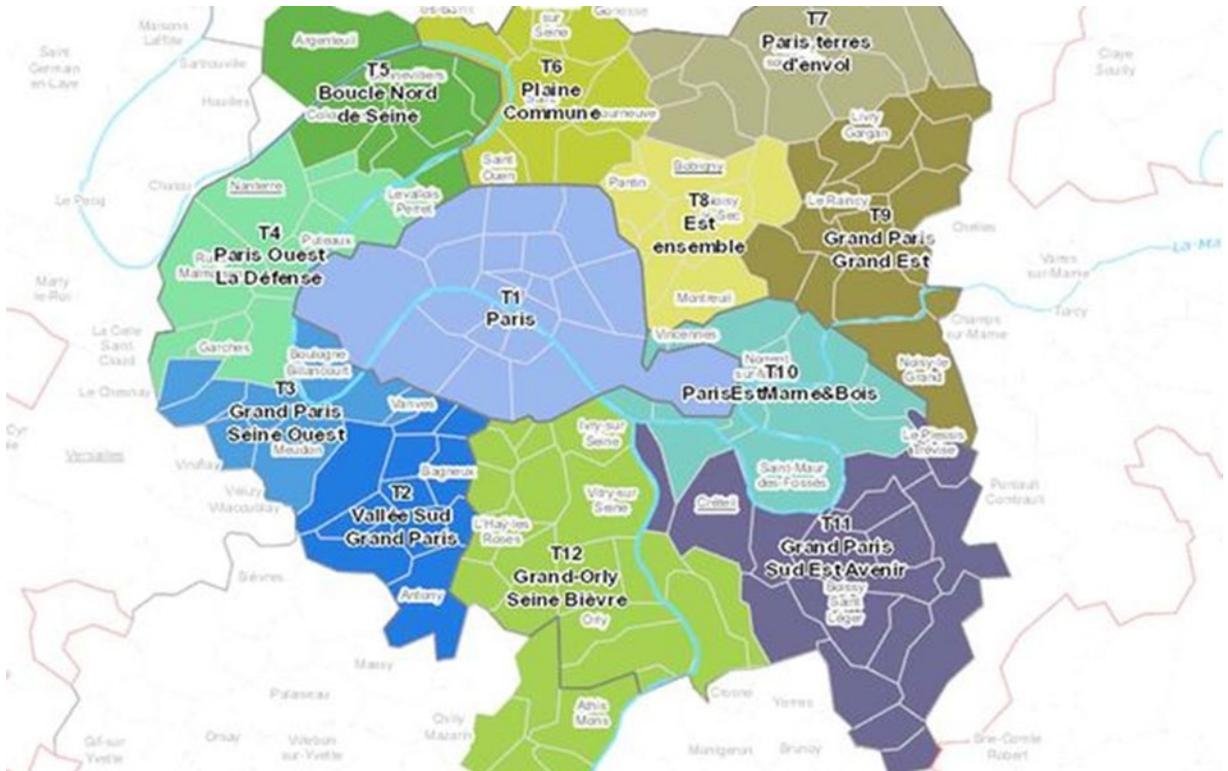
Les territoires sont remplacés par les EPT, des EPCI sans fiscalité propre. Ces derniers ont des compétences attribuées de plein droit par la loi : l'eau, l'assainissement, le traitement des déchets, ainsi que les compétences qu'exerçaient les anciens EPCI situés sur le périmètre, et celles non reconnues d'intérêt métropolitain.

L'organe délibérant, le Conseil de la métropole, composé de 208 membres conseillers métropolitains désignés par les conseils municipaux (toutes les communes ont au moins un représentant) était appelé à élire en son sein un président.

2. Un empilement de 5 strates administratives

Au final, la MGP regroupe 131 communes (Paris, les 123 communes des trois départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et 7 communes des départements limitrophes de l'Essonne et du Val-d'Oise) réparties en 12 EPT, dont Paris à la fois commune, EPT et département.

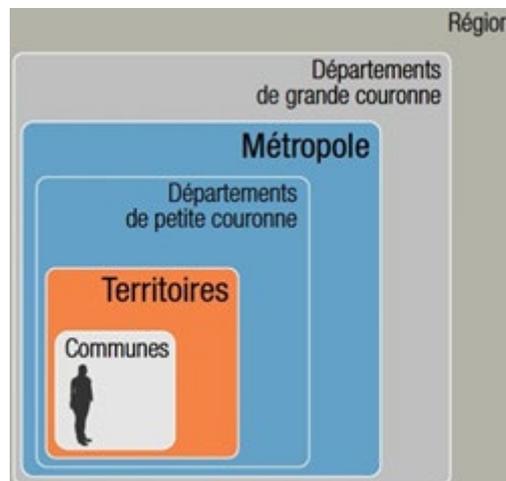
Carte des territoires de la Métropole du Grand Paris



Source : MGP

La création d'un nouvel EPCI à statut particulier aboutit à créer 5 niveaux de collectivités et d'établissements, allant de la commune à la région en passant par les ETP, les départements et la MGP, voire 6 niveaux selon que l'on y ajoute les divers et multiples syndicats techniques gérant l'eau, le gaz, l'électricité, les ordures ménagères... Le schéma ci-après donne une vision concentrique de l'empilement des strates administratives.

L'empilement des strates administratives



Source : site www.vie-publique.fr

Regroupant autour de Paris la très grande majorité des communes de la zone dense, le périmètre actuel de la MGP, qui englobe 7,2 millions d'habitants dans une aire urbaine qui en compte 10,5 millions et 12,4 millions pour la région Ile-de-France, fait toujours débat.

III. UNE MUTUALISATION INSUFFISANTE DES COMPÉTENCES ET DES MOYENS

Pour vos rapporteurs, renforcer l'attractivité et le développement de la métropole du Grand Paris c'est aussi assurer sa cohérence urbaine et sociale. Toutefois, ils observent que la nécessaire mutualisation de ses moyens se heurte à des contraintes très fortes : l'enchevêtrement des compétences qui ne favorise pas la prise de décisions coordonnées et un circuit de financement qui se révèle être un compromis boiteux, n'ayant quasiment aucun effet péréquateur et non soutenable dans la durée, que ce soit pour la MGP ou les EPT.

A. UN ENCHEVÊTREMENT DES COMPÉTENCES QUI NE FAVORISE PAS LA PRISE DE DÉCISIONS COORDONNÉES

1. Une MGP aux compétences limitées et sans poids politique

Selon les termes du professeur Olivier Renaudie, le Grand Paris est « *un édifice juridique baroque aux compétences limitées* ». En effet, La complexité du modèle de gouvernance contraste avec des compétences métropolitaines limitées, et exercées de manière croisée avec les autres acteurs territoriaux et l'État.

La MGP ne dispose que de 5 compétences obligatoires et de 3 compétences partagées avec les EPT.

Les 5 compétences obligatoires de la MGP sont les suivantes :

- Développement et aménagement économique, social et culturel ;
- Protection et mise en valeur de l'environnement ; politique du cadre de vie ;
- Aménagement de l'espace métropolitain ;
- Politique locale de l'habitat ;
- Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi).

Les 3 compétences partagées entre la MGP et les EPT sont :

- Aménagement (le Plan Climat, Air, Énergie, un fonds métropolitain pour l'innovation numérique, des projets qualifiés d'intérêt métropolitain tels que la ZAC des Docks de Saint-Ouen, la ZAC Plaine Saulnier qui comprend le centre aquatique olympique) ;

- Développement économique (Fonds d'investissement métropolitain, fonds pour l'innovation numérique afin de soutenir les TPE et PME, le Fonds d'intervention métropolitain de soutien à l'artisanat, le commerce et les services) ;

- Politique de l'habitat (le SCOT et le PMHH ne sont pas encore adoptés).

La MGP cite en exemple de réussite métropolitaine la création d'une zone à faible émission (ZFE) regroupant les 50 communes situées dans le périmètre de l'A86 en appelant à soutenir ce projet sur le plan législatif en insérant dans le futur projet de loi 4D une disposition permettant de développer le système de vidéo-verbalisation et d'y appliquer le pouvoir de police. Toutefois, lors de leurs auditions, les élus de la grande couronne, dont le président du département de la Seine-et-Marne, Patrick Septier, ont fait prévaloir que ce type de politique métropolitaine, menée sans concertation avec les autres collectivités de la région Ile-de-France, posait un double problème : d'une part un conflit de compétence en matière de transport avec la Région, d'autre part des contraintes essentiellement supportées par les habitants extérieurs à la métropole.

Pour leur part, les EPT assument 7 compétences :

- Assainissement et eau ;

- Gestion des déchets ménagers et assimilés ;

- Équipements culturels et sportifs d'intérêt territorial ;

- Politique de la ville ;

- Action sociale d'intérêt territorial ;

- Plan local d'urbanisme ;

- Plan climat-air-énergie.

Il convient de préciser que ces compétences croisées entre la métropole et les EPT cohabitent également avec celles des communes, des départements et de la Région, dont la liste détaillée figure dans le tableau ci-après.

Tableau des compétences par type de collectivité et d'établissement

	Communes	EPT	Départements	MGP	Régions
Développement économique		(x)		x	x
Aménagement du territoire		(x)		x	x
Environnement		x (avec un plan climat air énergie en cohérence avec le plan métropolitain)	x	x	x
Logement et habitat		(x)	x	x	x
Politique de la ville		x			
Plan local d'urbanisme		x			
Gestion des ordures ménagères		x			
Assainissement et eau		x			
Gemapi				x	
Infrastructures (ports, aérodromes)			x		x
Action sociale (enfance, personnes handicapées, RSA, personnes âgées)		x	x		
Formation professionnelle					x
Transports					x
Sécurité incendie			x		
Voirie	x		x		
Gestion des établissements scolaires	x		x		x
Compétences partagées entre régions, départements, communes : sport, tourisme, promotion des langues régionales, éducation populaire	x	x (pour les équipements culturels et sportifs)	x		x

(x) Compétences partagées de la MGP et des EPT

Au constat d'illisibilité et d'émiettement s'ajoute, selon les termes du président de la MGP que *« paradoxalement, la Métropole du Grand Paris souffre de compétences moins complètes et moins claires que n'importe quelle autre métropole française, et l'efficacité et l'unité de son action en souffrent »*.

Patrick Ollier déplore par ailleurs l'absence de compétences opérationnelles : *« Nous nous sommes engagés dans la mise en place d'un texte de loi qui n'est absolument pas satisfaisant. Je revendique le fait de l'avoir combattu, car, à l'époque, le Gouvernement a fait des erreurs sur le périmètre et sur le budget. Lorsqu'on parle de compétences, on se rend compte que la métropole du Grand Paris est la seule métropole de France à ne pas disposer de compétences opérationnelles, alors qu'il s'agit d'une des deux ou trois métropoles les plus importantes d'Europe »*.

2. Les « questions qui fâchent » ne sont pas abordées

Compte tenu des difficultés résultant de l'absence de compétences opérationnelle, Patrick Ollier défend l'idée d'une métropole des maires fondée sur des projets : *« Nous avons une assemblée des maires qui se réunit tous les mois. Il est difficile de réaliser le consensus. Néanmoins, nous y parvenons, nous cheminons. Nous prenons une décision lorsque l'assemblée des maires de la métropole l'a validée. Après, cela va au bureau. C'est ainsi que nous travaillons »*.

Faute d'accord politique, la MGP peine à traiter des questions « qui fâchent » sur le logement, la solidarité entre territoires, les plans de circulation, etc. Ainsi, ni le schéma de cohérence territoriale (SCoT), ni le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH) n'ont encore été adoptés. C'est cette situation qui a amené Philippe Subra à qualifier la métropole de *« nain sur la scène géopolitique locale ou d'objet géopolitique mou et sans pouvoir »*.

Ces difficultés sont également observées par Dominique Alba et explique l'absence de politiques métropolitaine sur le logement, la solidarité entre territoires, l'emploi, le stationnement, les plans de circulation ou encore le verdissement, etc...

Bien que la métropole soit aujourd'hui, par le mode d'élection des conseillers métropolitains, celle des maires, la complexité du modèle communes-EPT-métropole auquel se superposent les départements et la région rend illisible, pour les citoyens, la répartition des compétences. Qui fait quoi ? Très peu le savent. Il en résulte un déficit de légitimité démocratique qui, pour la métropole, dont les élus ne sont pas élus sur un programme entrave également leur capacité à agir. La gouvernance partagée, sans majorité ni opposition, à l'échelle de 7,2 millions d'habitants, peut-elle être un modèle efficace ?

B. LE FINANCEMENT DE LA MGP : UN COMPROMIS BOITEUX QUI N'EST PAS SOUTENABLE DANS LA DURÉE

Le premier constat porte sur la modestie du budget métropolitain par rapport aux enjeux. Malgré près de 3,6 milliards d'euros de recettes, la Métropole du Grand Paris ne disposait pour 2019 que d'un budget propre de 206 millions d'euros dont 42 millions d'euros en fonctionnement et 164 millions d'euros en investissement. De l'avis même de Patrick Ollier : « *Aujourd'hui, le budget de notre métropole est indigent* ».

En fait, six ans après sa création, les flux financiers entre la MGP, les communes et les établissements publics territoriaux (EPT) visant à leur garantir les ressources dont ils disposaient avant 2016, représentent toujours près de 98 % des recettes et des dépenses de la MGP.

Le modèle transitoire de partage du produit des impôts économiques (CFE, CVAE) entre la métropole et les EPT prévoit, dorénavant en 2023, après avoir été reporté d'année en année depuis 2019, la disparition de toutes recettes fiscales pour les EPT mais aussi de leur dotation d'intercommunalité, au bénéfice de la MGP. La question se reposera inévitablement de la reconduction de ce dispositif ou de sa refonte en 2023.

Avoir créé les EPT en 2016, les incitant à se développer, en leur conservant une partie de la progression annuelle de la CFE, pour les en priver complètement quelques années plus tard a été une décision qui ne peut malheureusement être comprise que comme la regrettable volonté, à l'époque, de ménager « la chèvre et le chou ».

Le modèle actuel de financement de la MGP comme des EPT est donc tout simplement insoutenable pour la métropole comme pour les territoires.

1. Un budget métropolitain trop modeste et sans effet péréquateur

Une partie très limitée des dépenses d'investissement, 54 millions d'euros pour 2019, est consacrée au fonds d'investissement métropolitain (FIM). Mais en réalité, les dépenses exécutées du FIM s'établissent à une moyenne d'environ 28 millions d'euros annuels depuis 2016, avec un point bas en 2019 à 16,9 millions d'euros selon le compte administratif pour 2019. À l'échelle d'une communauté de 7,2 millions d'habitant, l'effet péréquateur reste quasi nul.

D'autres dispositifs existent, mais n'agissent que « dans l'épaisseur du trait » et sont également inopérant pour aboutir à un quelconque rééquilibrage territorial :

- le fonds métropolitain pour l'innovation numérique (1,8 million d'euros pour 30 communes et 6 EPT ;

- la dotation de soutien à l'investissement territorial (DSIT), versée annuellement par la MGP aux EPT et le cas échéant à des communes de la métropole pour la réalisation ou la gestion d'un ou de plusieurs équipements répondant à un enjeu de solidarité territoriale. Cette dotation est prélevée annuellement sur la CVAE et correspond à une fraction de la dynamique de CVAE dont le taux, compris entre 10 % et 50 %. Elle est votée chaque année par le conseil de la métropole. En 2017, la MGP a ainsi versé 13,9 millions d'euros aux EPT au titre de la DSIT (30 % de la dynamique de la CVAE)¹. Mais cette dotation qui est par définition volatile n'a pas été versée en 2018 en raison de la baisse de la CVAE perçue par la MGP l'année précédente.

Le tableau suivant illustre le caractère contraint et l'absence de marge de manœuvre du budget métropolitain : « *Durant la période transitoire (2016-2021), la MGP supportera la volatilité de la CVAE et sera par ailleurs tenue d'assurer les attributions de compensation aux communes et EPT. Ce jeu à somme nulle ne permettra donc pas, dans un premier temps, de dégager de fortes marges de manœuvre.* »²

Budgets primitifs de la MGP pour 2019 et 2020

	2019	2020	variation	
			%	M€
DEP. FONCTIONNEMENT (budget propre MGP)	42,6	78,7	85%	36,1
Fonctionnement courant	16	18,1	13%	2,1
<i>dont personnel</i>	5,9	7,6	29%	1,7
Dépenses d'intervention dont DSC (15) et Hôpitaux (6)	25,5	55,3	117%	29,8
Restes à réaliser	1,1	5,5	400%	4,4
DEP. INVESTISSEMENT	164,3	234	42%	69,7
FIM	54	30,5	-44%	-23,5
Équipements structurants	25	25	0%	0
Plan vélo	0	10		10
Provision-plan de relance (Fds régional éco.)		15		15
Dépenses GEMAPI	13,5	9,8	-27%	-3,7
Dépenses Aménagement hors CAO	8	27,4	243%	19,4
Dépenses CAO (dont 7,5 à Bouygues)	6,7	18,2	172%	11,5
Politiques environnementales	23,6	21,6	-8%	-2
Restes à réaliser	33,5	76,5	128%	43
BUDGET TOTAL PROPRE MGP	206,9	312,7	51%	105,8
BUDGET GLOBAL	3 580,7	3 684,5	3%	103,8
RECETTES DE FONCTIONNEMENT	3 464,6	3 516,4	1%	51,8

Source : MGP

¹ Rapport général n° 138 (2020-2021) de MM. Charles Guéné et Claude Raynal, fait au nom de la commission des finances, déposé le 19 novembre 2020.

² Note rapide de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme (IAU) d'Ile-de-France (n° 688, juin 2015).

Pour abonder dans le sens du président de la métropole, force est de constater l'inadaptation des moyens budgétaires pour inverser la tendance de l'aggravation des inégalités. Alors que par ailleurs, la somme des moyens financiers en circulation est importante, après avoir redistribué les recettes fiscales selon le fléchage de la loi NOTRe, il ne reste à la MGP que 150 à 200 millions d'euros d'investissement.

Vos rapporteurs regrettent également, alors que la MGP pourrait parfaitement mettre en place un mécanisme de solidarité métropolitain visant à réduire, en fonctionnement, les disparités de richesses fiscales des EPT, que la simple évocation, dans l'enceinte de la MGP, du principe d'un tel mécanisme de péréquation déclenche immédiatement de nombreux débats sans jamais aboutir à une décision.

2. Les flux financiers impliquant la métropole du Grand Paris : une situation provisoire qui ne peut éternellement être reconduite

a) Le schéma global de financement n'est pas pérenne

La loi NOTRe a instauré un système complexe de flux financiers entre la MGP et les EPT dans le but d'assurer une neutralité financière pour les établissements publics territoriaux et les communes.

Les EPT, qui ont remplacé, à compter de 2016, les EPCI qui existaient avant la création de la MGP tout en couvrant de nouvelles communes jusqu'alors isolées, ne perçoivent plus les mêmes ressources. Les anciens EPCI collectaient ainsi la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), à l'exception de la cotisation foncière des entreprises (CFE) dont la loi NOTRe prévoyait le maintien au profit des EPT de 2016 à 2020. En lieu et place de leurs anciennes ressources, un fonds de compensation des charges transférées (FCCT) versé annuellement par les communes, comprend :

- une fraction égale au produit de la taxe d'habitation (TH), de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) perçu par l'EPT à hauteur du produit perçu par l'EPCI existant 31 décembre 2015 ;

- à compter de 2021, une fraction de la CFE perçue par la commune en 2020.

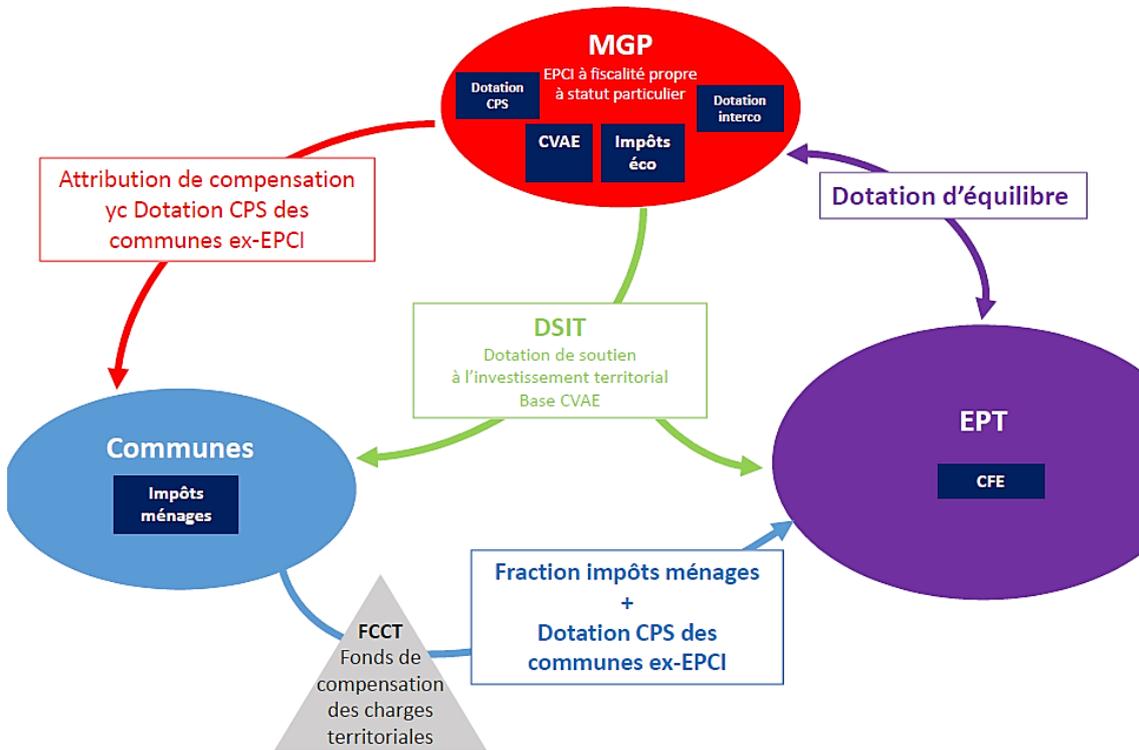
C'est donc sur la base de ce principe de « neutralité financière » pour les communes et les EPT que se fondent ces multiples flux financiers, notamment les attributions de compensation (AC) qui représentaient 3,37 milliards d'euros de versement de la MGP aux communes en 2019.

Au chapitre des recettes, la métropole perçoit la CVAE, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti et

la DGF (dotation d'intercommunalité et dotation de compensation) tandis que les EPT continuent à percevoir la CFE avec une perspective d'unification des taux.

Comme les EPT se voient garantir le même niveau de ressources que les EPCI préexistants, selon les cas, c'est la MGP qui verse une dotation d'équilibre aux EPT, ou l'inverse. Par ailleurs, la création d'un fonds de compensation des charges territoriales (FCCT) visait à compenser le fait que les communes perçoivent aujourd'hui des recettes fiscales qui étaient auparavant perçues par les EPCI antérieurs. Enfin, le graphique ci-dessous fait apparaître d'autres flux aux ressources de la MGP (DGF, impôts économiques) auparavant perçues par les EPCI ou par les communes membres, et que, pour l'essentiel, la MGP reverse depuis 2016 aux communes.

Les flux financiers MGP-EPT-communes (2016-2020)



Source : Forum métropolitain du Grand Paris

La loi NOTRe avait initialement prévu qu'à partir de 2021, la CFE serait intégralement perçue par la métropole, avec pour conséquence une modification de statut des EPT, transformés en syndicats de commune sans fiscalité propre, qui ne verseraient plus d'attribution de compensation aux communes et seraient financés par un double mécanisme de reversement de fiscalité :

- le fonds de compensation des charges territoriales qui sera alimenté par les impôts ménages et la CFE ;

- une dotation de soutien à l'investissement territorial, financé par une part de la croissance de la CVAE (10 %) et de la CFE (50 %).

Ajoutant de la complexité à la complexité, ce dispositif n'a pas été mis en œuvre, au grand dam des « *territoires pauvres, favorables à une métropole puissante [...] tandis que les territoires les plus riches voudront pérenniser la solution transitoire* »¹.

En loi de finances pour 2021, faute d'évolution du schéma institutionnel de la Métropole du Grand Paris, ce système qui avait déjà été prorogé d'un an en 2019 puis en 2020 l'a de nouveau été jusqu'en 2023 qui marquera la fin de la période au cours de laquelle la CFE est perçue de façon dérogatoire par les EPT, sauf nouvelle prorogation.

Le système financier de la MGP s'apparente donc à du provisoire qui dure. Il montre qu'en l'absence de réforme institutionnelle, le schéma de financement de la métropole n'est pas pérenne.

b) La trajectoire financière des EPT n'est pas soutenable au regard des inégalités territoriales

Les écarts de richesse fiscale entre les EPT vont de 1 à 11. Cette situation a été aggravée, dès l'origine, par le fait que les EPT regroupant des communes ne faisant pas précédemment partie d'un EPCI n'ont pas bénéficié d'une dotation d'intercommunalité en proportion de leur population. C'est la MGP qui a perçu les sommes correspondantes sans rééquilibrer cette situation que vos rapporteurs jugent profondément inégalitaire.

Cet état de fait résulte du différentiel de richesse des territoires métropolitains. Le produit de la CFE le plus bas s'établit à 26 euros par habitant contre 1 575 euros par habitant pour le plus haut. S'agissant de la CVAE, cette fourchette est comprise entre 9 et 1 392 euros par habitant, les valeurs extrêmes étant comprises entre Ablon-sur-Seine pour l'étiage bas et Puteaux (1 115 €/hab.) ou Rungis (1 392 €/hab.).

Mise à part le cas de Paris, dont le budget (8 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement et 1,4 milliard d'euros de dépenses d'investissement pour 2020) semble hors norme comparé aux 11 autres territoires métropolitains, les disparités budgétaires entre EPT, rapportées à leur nombre d'habitants, sont frappantes par exemple entre Grand Paris Grand Est (101,8 millions d'euros de budget et 395 000 habitants) et Paris Ouest La Défense dont le budget, pour la population de 560 000 habitants (soit moins du double), est 4,5 fois plus important (cf. tableau ci-après).

¹ La Gazette des Communes « *Flux financiers du Grand Paris, mode d'emploi* » par Pierre Cheminade (janvier 2015).

Budgets principaux et annexes des EPT (en millions d'euros)

Nom de l'EPT	Population (habitants)	Budget principal total	dont fonctionnement	dont investissement	Budgets annexes assainissement et aménagement	dont exploitation	dont investissement
N°2 Vallée Sud Grand Paris	401 755	283,3	177,9	105,4	22,7	8,7	14,0
N°3 Grand Paris Seine Ouest	322 928	318,8	241,8	76,9	66,7	5,9	60,8
N°4 Paris Ouest La Défense	560 000	463,4	442,8	20,6	159,4	85,8	73,5
N°5 Boucle Nord de Seine	441 042	257,4	120,3	137,1	16,5	7,5	9,0
N°6 Plaine Commune	432 010	486,3	342,6	143,7	23,9	8,0	15,9
N°7 Paris Terres d'Envol	363 330	215,9	170,1	45,8	36,0	12,5	23,6
N°8 Est Ensemble	418 239	343,8	267,9	76,0	47,4	16,1	31,3
N°9 Grand Paris Grand Est	394 355	101,8	90,5	11,4	37,7	14,3	23,4
N°10 Paris Est Marne & Bois	511 621	160,7	155,8	4,9	27,7	13,6	14,1
N°11 Grand Paris Sud Est Avenir	318 284	253,6	184,8	68,8	18,2	7,9	10,3
N°12 Grand-Orly Seine Bièvre	708 834	440,4	382,6	57,8	26,7	14,8	11,9

Source : Délégation aux collectivités territoriales, d'après les budgets primitifs des EPT pour 2020 (budget primitif pour 2019 pour l'EPT n° 6)

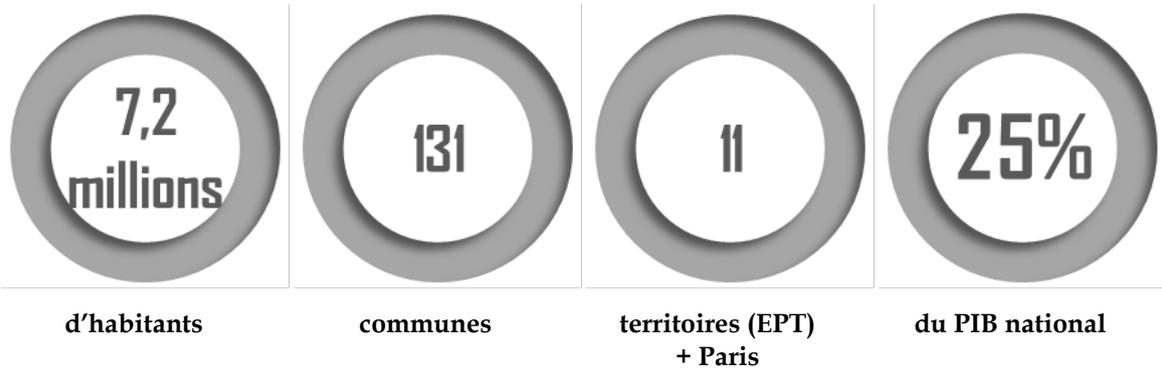
Les données budgétaires présentées dans ce tableau correspondent aux disparités géographiques Est-Ouest de revenus étayées par les études de l'Insee et de l'APUR. **Cette trajectoire financière n'est pas soutenable au regard des inégalités territoriales.**

* *

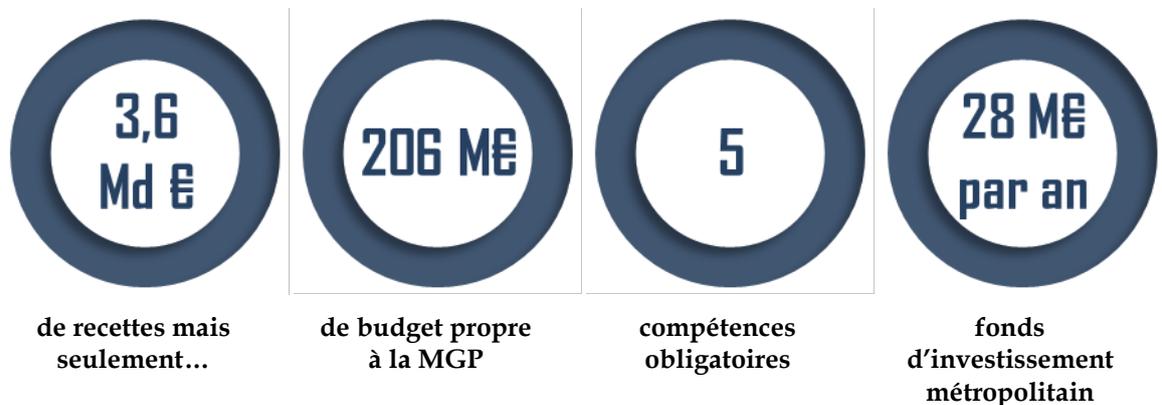
*

L'organisation institutionnelle et la gouvernance actuelles du Grand Paris, avec des moyens et des compétences limités, ne peuvent répondre aux besoins d'une métropole mondiale et doivent changer pour affronter les enjeux d'attractivité, de développement durable et de réduction des inégalités.

Les besoins d'une métropole mondiale...



... mais des moyens et des compétences limités



DEUXIÈME PARTIE - QUELLES PROPOSITIONS POUR L'AVENIR DU GRAND PARIS ?

« Le leadership territorial de l'Île-de-France se caractérise par des conflits forts car en l'absence de leader légitime, ce sont trois prétendants, l'État, la Région et la Ville de Paris, qui s'opposent. Ces trois prétendants sont souvent en désaccord sur la vision du monde et les priorités qu'elle impose, si bien que et quelle que soit la période considérée, on n'observe aucun alignement des politiques publiques. Les conflits sont nombreux, à la fois institutionnels, politiques et territoriaux, une grande partie des sujets mis à l'agenda devenant matière à conflits. »

Christian Lefèvre, professeur des universités à l'École d'urbanisme de Paris¹

Le système institutionnel actuel n'est pas satisfaisant. Pourtant l'agenda de la réforme semble au point mort depuis 2017. L'épidémie de la Covid-19 a emporté la grande consultation des élus locaux franciliens prévue par le Gouvernement au printemps 2020. Et depuis, le débat organisé le 9 février 2021 au Sénat sur l'avenir de la MGP, en présence de la ministre de la Cohésion des territoires, a montré que le Gouvernement ne faisait plus de cette réforme une priorité avant les prochaines élections présidentielles, compte tenu de l'encombrement du calendrier législatif.

Une **volonté quasi unanime de réforme** se dégage pourtant de l'ensemble des acteurs entendus, **mais aucune solution consensuelle n'émerge des débats (I)**. C'est pourquoi vos rapporteurs ont souhaité aborder autrement la question. Plutôt que de rechercher une solution idéale, qui n'existe pas, il leur est apparu plus pertinent et constructif pour faire avancer le débat de **proposer une méthode, une grille de lecture et un calendrier (II)**. Au lieu de cristalliser le débat autour d'une recommandation, il s'agit ici de contribuer au processus futur de décision en fournissant une boîte à outils d'analyse des différents scénarios de réforme, avec leurs avantages et leurs inconvénients.

¹ Paris, Métropole introuvable (Presses universitaires de France 2017), p. 17.

I. UNE VOLONTÉ QUASI UNANIME DE RÉFORME, MAIS SANS CONSENSUS AUTOUR D'UNE SOLUTION

A. DE RAPPORTS EN REPORTS, LA RÉFORME DU GRAND PARIS N'AVANCE PAS

Parmi les nombreux rapports précédemment évoqués, il en est un, le rapport présenté en 2008 devant le conseil régional par Jean-Paul Planchou (conseiller régional socialiste) sur les « *scenarii pour la métropole Paris Ile-de-France demain* », qui jugeait une réforme nécessaire pour réduire les inégalités sociales et territoriales. Il appelait notamment à « *mettre en œuvre une péréquation à la hauteur des disparités financières et fiscales* ». Pour renforcer les dispositifs de péréquation, au sein du cœur d'agglomération comme à l'échelle de la métropole, il était envisagé de créer une taxe professionnelle unique au niveau de la région Ile-de-France.

Plus récemment, la mission de conseil confiée par le Président de la République en 2017-2018 au Préfet Michel Cadot mettait également l'accent sur un scénario, parmi d'autres, de renforcement à l'échelle régionale des capacités d'action et de mutualisation des moyens de la métropole.

La dimension supra-régionale est aussi évoquée. En 2018, dans le rapport demandé par le Président de la République à Roland Castro « *Du grand Paris à Paris en grand* » la réflexion urbaine portaient principalement sur de grands projets d'aménagement pour « *fabriquer une rêverie et une méthode démocratique* » en expliquant que « *la beauté et l'urbanité font bon ménage* » et que « *plus c'est moche, moins on vote* ». Alors que Roland Castro privilégiait jusque-là dans son rapport une métropole de projet, estimant que s'engager dans une réforme institutionnelle engendrerait une impasse politique, celui-ci a fait évoluer sa position, à l'aune de la Crise de la Covid. Début 2021, estimant que « *le système permettant des organisations à géométrie totalement variable, que je proposais en 2019, a l'avantage de la souplesse mais n'est bon que pour conduire des projets* » il appelait à une refonte institutionnelle de grande ampleur pour construire une métropole s'inscrivant dans une grande région Paris-Normandie, avec un exécutif métropolitain élu au suffrage universel.

Comme l'atteste la succession des rapports, la question institutionnelle demeure donc incontournable. Pourtant, contrairement aux espoirs entretenus jusqu'au début de l'année 2020, il n'y aura pas de réforme avant au moins 2023 puisque le Gouvernement y a d'avance renoncé dans la discussion du projet de loi 4D.

1. Le Gouvernement ne propose plus d'agenda législatif...

a) 2020 : la « grande consultation » des élus locaux, lancée mais interrompue

En décembre 2019, Sébastien Lecornu, alors ministre chargé des Collectivités territoriales, déclarait « *Nous sommes déterminés à bouger sur ce sujet après les élections. Je souhaite d'ailleurs que les candidats aux municipales, toutes couleurs politiques confondues, dans la capitale comme dans l'ensemble des communes d'Île-de-France, s'emparent de la question du Grand Paris. Qu'ils s'expriment ! Qu'ils disent ce qu'ils proposent sur la gouvernance, le périmètre, les compétences, la répartition des moyens financiers, la place de l'État dans la future organisation, etc.* »¹.

La consultation des élus locaux qui devait se tenir après les élections municipales de mars 2020 a été annulée en raison de l'épidémie de Covid-19 et n'a pas été relancée depuis.

b) 2021 : le projet de loi « 4D » ne concerne plus le Grand Paris

Lors du débat, organisé le 9 février 2021 à la demande du groupe Les Républicains, sur l'avenir de la Métropole du Grand Paris, Mme Jacqueline Gourault, interrogée sur le calendrier de la réforme, a confirmé que le Gouvernement n'envisageait plus de discuter d'une réforme de la MGP à l'occasion de l'examen du projet de loi 4D.

2. ... mais reconnaît que le *statu quo* est impossible

Quand bien même la réforme institutionnelle du Grand Paris s'annonce indécise tant sur le plan politique que sur celui du scénario à retenir, la ministre de la Cohésion des territoires Jacqueline Gourault convenait tout de même lors du même débat que le *statu quo* était impossible.

La ministre a énuméré trois familles de scénarios, sans les reprendre à son compte, ni préciser l'orientation retenue par le Gouvernement :

- le premier type de scénario privilégie l'échelle de la région, prenant acte de la présence de nombreux sites essentiels à la vie de la métropole en grande couronne ;

- le deuxième privilégie le périmètre de la zone dense, c'est-à-dire pour l'essentiel de la petite couronne ;

- une troisième famille de scénarios, qui tous consistent à faire entrer les institutions de la région capitale dans le droit commun, en prévoyant d'octroyer le statut d'EPCI à fiscalité propre aux EPT, et non plus à la MGP, qui serait réduite au statut de syndicat mixte de la zone dense réunissant en

¹ Source : JDD, 8 décembre 2019.

tant que de besoin Paris, les EPT, les départements de petite couronne et la région Île-de-France.

B. LA DIVERSITÉ DES PROPOSITIONS REND DIFFICILE LA RECHERCHE D'UN DÉNOMINATEUR COMMUN : IL N'Y A PAS DE SOLUTION IDÉALE

Les auditions menées par vos rapporteurs ont permis de recenser de multiples variantes, entraînant des réformes institutionnelles d'ampleur diverses selon qu'elles confortent la MGP, la supprime ou en modifie le périmètre. En outre, si la MGP concentre les critiques, il est apparu d'une part que les EPT constituaient un autre « maillon faible » à réformer, d'autre part que les départements pouvaient également constituer une variable d'ajustement dans la simplification des échelons territoriaux.

Il est toutefois frappant d'observer qu'entre des positions allant du renforcement de la métropole à sa suppression, la très grande majorité des acteurs semblent d'abord défendre la position qu'ils occupent, qu'il s'agisse des établissements publics territoriaux (EPT), de la métropole, des départements et de la région. Difficile, voire impossible, sur cette base, de dégager un consensus dans un contexte où prévalent encore les logiques de « château-fort » ou de « coffre-fort », chacun campant sur ses positions.

L'espoir de voir se dégager une solution qui « monterait » des territoires comme l'ont souvent exprimé les ministres en charge du dossier est une pure illusion. L'État doit faire un choix, qui nécessairement déplaira à certains, puis le soumettre au Parlement. Il n'y a pas d'autre solution.

1. La suppression de la MGP (ou sa transformation en simple pôle métropolitain ou syndicat mixte)

- a) Le modèle du pôle métropolitain : transformation des EPT en EPCI de droit commun et libre adhésion à un syndicat métropolitain

La proposition de loi de nos collègues députés du groupe La République en marche¹ visant à engager une réforme institutionnelle du Grand Paris consiste, sur le modèle du pôle métropolitain créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, à transformer la métropole actuelle en syndicat mixte ouvert et le retour des EPT dans le régime de droit commun des EPCI à fiscalité propre. L'adhésion au pôle métropolitain serait obligatoire pour les collectivités et établissements publics se trouvant dans le périmètre des départements de

¹ Proposition de loi n° 3681 (XV^e législature) visant à engager une réforme institutionnelle du Grand Paris, présentée par MM. Pacôme Rupin, Guillaume Gouffier-Cha et plusieurs de leurs collègues.

petite couronne et libre au-delà dans le périmètre de la région sous condition de contiguïté avec le territoire métropolitain.

Le pôle métropolitain est fondé sur deux principes : le volontariat (adhésion et cotisation) et l'initiative des EPCI membres pour la détermination de l'intérêt métropolitain.

Article L. 5731-1 du CGCT

« Le pôle métropolitain est un établissement public constitué par accord entre des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre ainsi que, le cas échéant, la métropole de Lyon, en vue d'actions d'intérêt métropolitain, afin de promouvoir un modèle d'aménagement, de développement durable et de solidarité territoriale.

« Par dérogation au premier alinéa du présent article, une commune nouvelle mentionnée aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 2113-9 peut adhérer à un pôle métropolitain. Dans ce cas, pour l'application du présent chapitre, le conseil municipal de la commune nouvelle exerce les compétences reconnues à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale membre du pôle.

« Les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale ainsi que, le cas échéant, les conseils régionaux, les conseils départementaux et le conseil de la métropole de Lyon membres du pôle métropolitain se prononcent, par délibérations concordantes, sur l'intérêt métropolitain des compétences qu'ils transfèrent ou des actions qu'ils délèguent au pôle métropolitain. »

Auditionné en qualité de président de l'Alliance des territoires du Grand Paris, Jean-Didier Berger a indiqué que tous les EPT actuels défendaient la même idée de transformation en EPCI et de libre adhésion. Il soutient également que la métropole ne doit pas avoir de vocation supra communale et demeurer dans un esprit d'intercommunalité fondé sur la libre détermination des compétences et des projets transférés à la métropole. Dans cet esprit, l'élection au suffrage universel direct de l'exécutif métropolitain n'est pas souhaitable.

Pour vos rapporteurs, souvent appelé modèle de la marguerite, est la négation même de l'idée de métropole. Transformer les EPT en EPCI de droit commun ne ferait que sanctuariser définitivement les écarts de richesse fiscale et ne permettrait en rien de réduire la fracture territoriale. Par ailleurs la question de la capacité des départements à financer les politiques sociales est tout simplement éludée. La métropole en serait alors réduite à produire des documents de nature stratégique, alors que la région le fait déjà, sans disposer d'aucun moyen financier. Quant à la place des maires dans un pareil modèle, on voit bien qu'elle serait d'autant plus réduite que le nombre d'EPCI intégrant ce pôle métropolitain serait important.

2. Le maintien d'une métropole de la zone dense

- a) Un *statu quo* amélioré avec la transformation des EPT en échelons déconcentrés de la MGP

Tout en ne cachant pas sa désapprobation du dispositif de la loi NOTRe contre laquelle il a voté, Patrick Ollier s'est insurgé, au cours de la table ronde, en ces termes : « *Le problème est que l'on veut tuer le bébé, qui n'a que quatre ans. Néanmoins, il faut nous laisser le temps de prouver notre efficacité collective - car nous en avons une - avant de dire qu'il faut supprimer la métropole* ».

Dans sa contribution écrite communiquée à la délégation (cf. annexes I et II), le président de la MGP précise ses propositions sur deux points : les moyens financiers et l'organisation politico-administrative.

S'agissant des moyens, il estime que « *la Métropole est aujourd'hui privée - de manière temporaire - d'un certain nombre de ressources financières, au profit des établissements publics territoriaux. Il est permis de plaider pour un retour à la normalité. Comme cela était envisagé originellement par le législateur à partir du 1er janvier 2020, la Métropole du Grand Paris doit pouvoir bénéficier de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la cotisation foncière sur les entreprises (CFE). D'un côté, cela permettrait à la Métropole de développer ses actions métropolitaines et d'harmoniser la mise en œuvre des politiques publiques sur son territoire. De l'autre, cela permettrait de mettre fin à une anomalie juridique, à savoir la possibilité laissée aux établissements publics territoriaux, assimilés par le législateur à des syndicats de communes, donc dénués de fiscalité propre, de percevoir le produit d'une taxe* ».

Il propose en second lieu de décomplexifier l'organisation politico-administrative pour une mise en œuvre plus optimale des politiques métropolitaines en transformant les établissements publics territoriaux en services déconcentrés de la Métropole. Il rappelle que, par exception au droit commun, chaque commune du Grand Paris est membre de deux établissements publics intercommunaux : la Métropole du Grand Paris et un établissement public territorial.

Ce faisant, cette position revient à défendre l'épure initiale de la loi NOTRe qui prévoyait le transfert à la métropole des recettes de l'impôt économique (CFE et CVAE).

Est-ce que le toilettage proposé serait une réponse suffisante au problème ? Le concept de « métropole de projets » est-il toujours pertinent ?

Pour Anne Hidalgo, « *Il faut ne pas s'enfermer non plus dans le sujet institutionnel. Il faut plutôt partir des projets* ». Elle plaide pour une métropole de projets tout en reconnaissant que le système actuel est « *un casse-tête et que la question du financement n'est pas réglée* ». En l'absence de remise d'une contribution écrite pour préciser ses déclarations lors de la table ronde du 26 novembre 2020, il est difficile de discerner plus précisément les

orientations de la maire de Paris, celle-ci ayant indiqué la nécessité de se concerter plus largement.

Vos rapporteurs estiment que cette solution peut permettre de répondre aux objectifs de mutualisation des compétences et des moyens inhérents à une métropole digne de ce nom, à la condition que celle-ci instaure un mécanisme fort de solidarité financière entre les territoires, à partir du moment où elle percevra la totalité des impôts économiques et les dotations de fonctionnement des EPT. Cependant, la question du financement des politiques sociales dans l'espace métropolitain n'est pas ici traitée.

b) La transformation des départements de petite couronne en échelons déconcentrés de la MGP

Pour Stéphane Troussel, président du département de la Seine-Saint-Denis, « *Le fonctionnement de la métropole est illisible, complexe, et pas forcément efficace* ». Son constat se fonde sur la baisse constante des taux de participation aux élections et sur la multiplication des strates de collectivités territoriales en Ile-de-France : cinq, voire six en tenant compte de l'importance croissante des syndicats à compétence unique qui se multiplient pour exercer les compétences à la place des collectivités elles-mêmes.

Sa proposition de réorganisation s'appuie sur la spécificité de la zone dense et prévoit que les départements de la petite couronne deviennent les outils déconcentrés de la métropole.

À l'exemple de New York, dont l'organisation de la métropole s'appuie sur cinq entités (les districts de Manhattan, du Bronx, de Brooklyn, de Staten Island et du Queens), la force de frappe y est plus forte et équilibrée qu'à Paris. Face au poids démesuré de Paris, le périmètre du département lui semble plus pertinent que celui d'un EPT à la fois pour négocier avec Paris, mais aussi pour mettre en œuvre des politiques sociales de redistribution efficaces.

L'idée que les quatre départements-territoires de la métropole deviendraient des échelons déconcentrés de la MGP aurait le mérite d'être opérationnel rapidement car, à la différence des départements, les EPT ont encore peu de compétences, et tous ne disposent pas d'une administration robuste. Le département-territoire serait également l'échelon électif pour la zone dense. Selon Stéphane Troussel, ce schéma serait plus efficace pour lutter contre les disparités qu'une métropole divisée en douze territoires. De même, les communes de moins de 7 000 habitants devraient se regrouper en communes nouvelles pour disposer de moyens suffisants dans cette structuration à trois niveaux : commune, département-territoire et MGP.

En variante de ce scénario, le maintien des EPT reste envisageable, mais ne contribuerait pas à l'objectif de simplification recherché.

Vos rapporteurs estiment que cette solution, qui se rapproche du modèle lyonnais et de la solution proposée par Philippe Dallier dans son rapport précité de 2008, répond aux exigences d'une véritable métropole. Elle crée *de facto* un très fort effet péréquateur, traite du financement des politiques sociales et porte une simplification de l'organisation territoriale.

Cependant l'idée de traiter différemment Paris, dans les compétences que la Ville exerce maintenant en lieu et place de l'ancien département qu'elle a absorbé, semble difficilement justifiable. Dans ce scénario, il conviendrait donc de revenir sur la réforme mise en œuvre au 1^{er} janvier 2019 de fusion de la Ville de Paris et du conseil départementale.

3. Le transfert à l'échelle régionale

Pour les partisans d'une région-métropole, plusieurs scénarios sont envisageables. Il peut s'agir du simple transfert à la Région des fonctions de coordination et de production de documents ou schémas de planification dont la MGP a aujourd'hui la charge. Cette solution s'apparente finalement à celle du pôle-métropolitain décrite plus haut, sur la totalité du périmètre régional. Elle impose aussi la transformation des EPT en EPCI de droit commun avec les mêmes conséquences sur l'absence complète de mutualisation des moyens et des compétences opérationnelles. Mais il est également possible de concevoir une solution beaucoup plus intégratrice sur laquelle le Préfet Michel Cadot avait formulé des propositions.

a) L'hypothèse du transfert des compétences de la MGP à la Région

Pour Valérie Pécresse, présidente de la Région Ile-de-France, le périmètre pertinent de la métropole est celui de la région. Outre la suppression d'une couche dans le mille-feuille administratif, celui de la MGP, elle estime qu'il s'agit du bon niveau d'action pour aménager et équilibrer le territoire. Il s'agit pour elle d'« *harmoniser à la fois cette dynamique exceptionnellement porteuse économiquement des centres-villes, des centres urbains et l'aménagement de ces territoires ruraux péri-urbains ou ruraux profonds, qui sont aux portes* ».

Elle estime que la métropole, dans son périmètre actuel, est « tronquée » pour plusieurs raisons :

- pour les cinq millions d'habitants de la grande couronne, la métropole est un nouveau périphérique qui les exclut (transport, éloignement de l'hypercentre) ;

- les centres de développement (Roissy, Disneyland, plateau de Saclay) et les réserves foncières se trouvent en grande couronne ;

- limiter la métropole à la seule zone dense et urbaine ne prend pas en compte la réalité des échanges avec les zones périurbaines et rurales de l'Ile-de-France.

Sur la gouvernance et l'organisation institutionnelle, Valérie Pécresse propose :

- une métropole régionale dotée de deux collèges d'élus. Un premier collège serait l'assemblée élue dans les conditions actuelles du vote à la proportionnelle départementalisée, qui serait l'expression démocratique. Le second collège serait une assemblée des maires dotée d'un pouvoir de décision à l'image du Sénat, représentant des collectivités territoriales ;

- la simplification par la fusion métropole-région permettrait de conserver les territoires de la métropole comme échelon de proximité avec une jauge de 400 000 habitants, ainsi que les intercommunalités de grande couronne à condition que ces dernières s'accroissent et passent à une taille minimale de 300 000 à 400 000 habitants.

La proposition de la présidente de région peut s'accompagner de variantes consistant en la suppression des EPT, ainsi que le suggère notre collègue Philippe Pemezec, dans la contribution qu'il a bien voulu apporter à vos rapporteurs (*cf.* encadré ci-après), en insistant sur le rôle central qui doit être accordé à l'échelon municipal. Ceci imposerait néanmoins de transférer aux communes les compétences opérationnelles des EPT.

Pour vos rapporteurs, si cette solution permet d'unifier le pilote en matière de transport et de développement économique, elle ne règle rien concernant le financement des politiques sociales et n'a surtout aucun effet péréquateur sur le produit des impôts économiques (CVAE, CFE).

Par ailleurs, le projet d'une assemblée composée des 1 300 maires de la région semble difficilement concevable. Quels pourraient être son rôle et son pouvoir à côté de l'assemblée régionale ?

**Contribution de M. Philippe Pemezec,
sénateur, membre de la délégation**

M. Philippe Pemezec a transmis à la délégation, le 4 février 2021, une contribution précisant les positions qu'il souhaitait défendre « *pour faire avancer le débat sur la nécessité et l'urgence d'une simplification de l'organisation de l'Ile-de-France* ». Le texte de sa contribution est le suivant :

« *Ma position repose sur deux principes :*

« *1. La nécessité de supprimer au moins une couche et idéalement deux dans le mille-feuille territorial actuel constitué de cinq couches,*

« *2. La volonté de rendre aux maires la liberté de choix dans la mutualisation de leurs compétences.*

« *Mon schéma de principe est le suivant :*

« *1) Fusion de la Métropole dans la Région pour créer une nouvelle collectivité : la Région capitale Paris Ile-de-France*

« D'une vraie dimension mondiale (12 millions d'habitants), plus autonome parce qu'assise sur deux pieds (centre urbanisé et périphéries), elle conserverait les compétences stratégiques essentielles : Schéma de cohérence métropolitaine, mobilités et transports en commun (notamment le Grand Paris Express revenant à Ile-de-France Mobilités), développement économique et emploi.

« 2) Disparition automatique des EPT (Territoires) en première couronne

« Démembrement de la Métropole actuelle, les Etablissements Publics Territoriaux disparaîtraient d'office, afin de rendre aux communes leur liberté :

« - Soit de rester en dehors de toute intercommunalité et de retrouver la plénitude de leurs compétences (comme c'est déjà le cas de la Ville de Paris),

« - Soit de revenir dans une EPCI, ce qui laisse au maire la possibilité de garder la compétence urbanisme s'il le souhaite,

« - Soit de fusionner en commune nouvelle.

« 3) Offrir une liberté de choix en 2e et 3e couronne

« Chaque commune doit retrouver le choix de rester dans une structure intercommunale existante, de s'associer avec d'autres communes pour recréer une autre structure intercommunale ou de passer par un syndicat pour mutualiser les services qu'elle souhaite.

« Ce nouveau dispositif permettrait de supprimer entre une et deux couches d'administration territoriale, de remettre les maires au cœur du dispositif, de conserver les départements qui sont une strate de proximité reconnue et efficace, et de donner à notre région un vrai statut de métropole à l'échelle mondiale.

« Voilà les idées que je compte défendre au cours des débats dans les semaines à venir et sur lesquelles je suis certain que nous pourrions dégager un consensus parmi les élus d'Île-de-France qui sont très majoritairement favorables à une réforme du dispositif actuel et au renforcement du rôle des maires dans l'équilibre de notre région capitale. »

b) Le scénario du transfert à l'échelle régionale avec transformation des départements en districts déconcentrés de la métropole

Un temps évoquée parmi les possibles projets gouvernementaux de réforme, la transformation des huit départements de la Région en districts déconcentrés d'une région-métropole apporterait une solution plus radicale de mutualisation renforcée des moyens et des compétences. La puissance budgétaire ainsi générée accorderait encore plus de pouvoir à l'exécutif régional. La création d'une organisation territoriale d'une telle importance serait l'aboutissement le plus ultime à ce jour de la logique de la décentralisation et du principe de subsidiarité. Comme les arrondissements de Paris, toutes choses égales par ailleurs, les départements-territoires ou « districts départementaux » agiraient comme des échelons déconcentrés de la région-métropole, sans personnalité morale propre et dotés d'un conseil élu.

Une telle métropole réunissant les sept départements et Paris serait comparable au Grand Londres. Dotée d'une capacité à porter le développement de la Région capitale aussi bien sur le plan national qu'international, elle disposerait des ressources et du pouvoir nécessaire pour décider des politiques péréquatrices et redistributives.

La « puissance » de ce modèle pose toutefois des questions :

- au vu de la concentration des moyens, une réflexion sur un partage de compétences différent avec l'État sur le RSA, le transport ou sur des grands projets ;

- le maintien des compétences et des ressources du bloc communal et intercommunal serait garanti. En revanche on peut craindre que les maires n'aient plus un rôle central dans ce vaste ensemble région-métropole.

Cette solution maximaliste a le mérite de relancer le débat en faveur de la résorption des inégalités quand bien même sa faisabilité politique demeure une interrogation.

* *

*

Quel est le bon levier d'action ? Jusqu'où aller dans le périmètre géographique, la simplification administrative ? **L'ambition de donner une nouvelle dynamique à la métropole parisienne** - un vrai sujet politique, au sens de la vie de la cité - **suppose qu'un véritable débat s'instaure sur toutes les propositions mise sur la table, avec les outils d'analyse qui permettront de faire un choix éclairé.**

II. LES PROPOSITIONS : UNE MÉTHODE, UNE GRILLE DE LECTURE, UN CALENDRIER

Face à l'hétérogénéité des points de vue, vos rapporteurs proposent une méthode d'analyse basée sur le triptyque « périmètre-moyens-compétences », propose une grille de lecture pour évaluer les différentes typologies de scénarios avec leurs avantages et inconvénients, et un calendrier tenant compte des prochaines échéances électorales (présidentielles 2022, municipales 2026, départementales et régionales 2027). **La démarche vise à éclairer le débat et fournir des outils d'aide à la décision.**

A. UNE MÉTHODE D'ANALYSE : LE TRIPTYQUE « PÉRIMÈTRE-MOYENS-COMPÉTENCES »

Après seulement cinq années d'existence, la MGP cristallise les critiques, mais on observe que les EPT comme les départements sont également sur la sellette. Parmi les principaux critères identifiés pour analyser les débats organisés par la délégation, trois d'entre eux sont intimement liés - le périmètre, les compétences et les moyens budgétaires -, dans la mesure où toute modification de l'un de ces paramètres influe sur les autres. S'y ajoutent le critère de simplification des strates territoriales et le mode d'élection de la gouvernance.

Les cinq scénarios identifiés sous l'angle du triptyque « compétences-moyens-périmètres » se décomposent en trois scénarios concernant la zone dense et deux scénarios pour la région. Leurs caractéristiques principales sont déclinées ci-dessous en fonction de six critères : le périmètre, le statut, le nombre d'échelons, les compétences, les moyens et le mode d'élection.

✓ **Sur le périmètre de la zone dense :**

- (1) La Métropole, simple pôle métropolitain ou syndicat mixte (les EPT deviennent EPCI de droit commun)

Statut : Établissement public (pôle métropolitain de la loi « MAPTAM ») ou syndicat mixte
Nombre d'échelons : 5 (commune, EPCI dont EPT devenant EPCI, métropole, département, région)
Compétences : Simple outil de coordination des politiques de projets
Moyens : Pas de mutualisation
Mode d'élection : Désignation par les membres de l'établissement ou du syndicat

- (2) La MGP intégrant les EPT en échelons déconcentrés sans modification sur les départements

Statut : Établissement public à statut particulier
Nombre d'échelons : 4 (commune, métropole, département, région)
Compétences : Répartition possible des compétences des EPT entre la MGP et les communes
Moyens : Mutualisation de la CFE et CVAE
Mode d'élection : Métropole des maires ou scrutin uninominal territorialisé

- (3) La MGP intégrant les départements de petite couronne en échelons déconcentrés avec maintien des EPT (ou, en variante, leur suppression)

Statut : Collectivité territoriale à statut particulier
Nombre d'échelons : 4 (commune, EPT, métropole, région)
Compétences : Celles de la MGP auxquelles s'ajoutent celles des départements
Moyens : mutualisation de la CFE et CVAE plus les recettes actuelles des départements (DMTO et TVA). Rééquilibrage progressif des ressources des EPT par une dotation de solidarité communautaire (DSC) indexée sur l'évolution des recettes fiscales de la métropole
Mode d'élection : Métropole des maires ou scrutin uninominal territorialisé
En variante, la suppression des EPT : répartition de leurs compétences entre la MGP et les communes

✓ **Sur le périmètre régional :**

(4) La Région-métropole sans changement pour les départements et EPCI

Statut : Collectivité territoriale (régime actuel)
Nombre d'échelons : 4 (commune, EPCI dont EPT devenant EPCI, département, région)
Compétences : Remontée à la région des compétences de la MGP (planification, schémas,...)
Moyens : Maintien des impôts économique de la CFE, CVAE, au bloc communal
Mode d'élection : Scrutin régional de liste (actuel)

(5) La Région-métropole avec transformation des départements en échelons déconcentrés (les EPT deviennent EPCI)

Statut : Collectivité territoriale à statut particulier
Nombre d'échelons : 3 (commune, EPCI dont EPT devenant EPCI, région)
Compétences : Mutualisation des politiques sociales, du développement économique et transports
Moyens : Mutualisation des ressources départementales et régionale, maintien des recettes du bloc communal
Mode d'élection : Scrutin régional de liste (actuel)

B. UNE GRILLE DE LECTURE POUR ÉVALUER LES DIFFÉRENTES FAMILLES DE SOLUTIONS

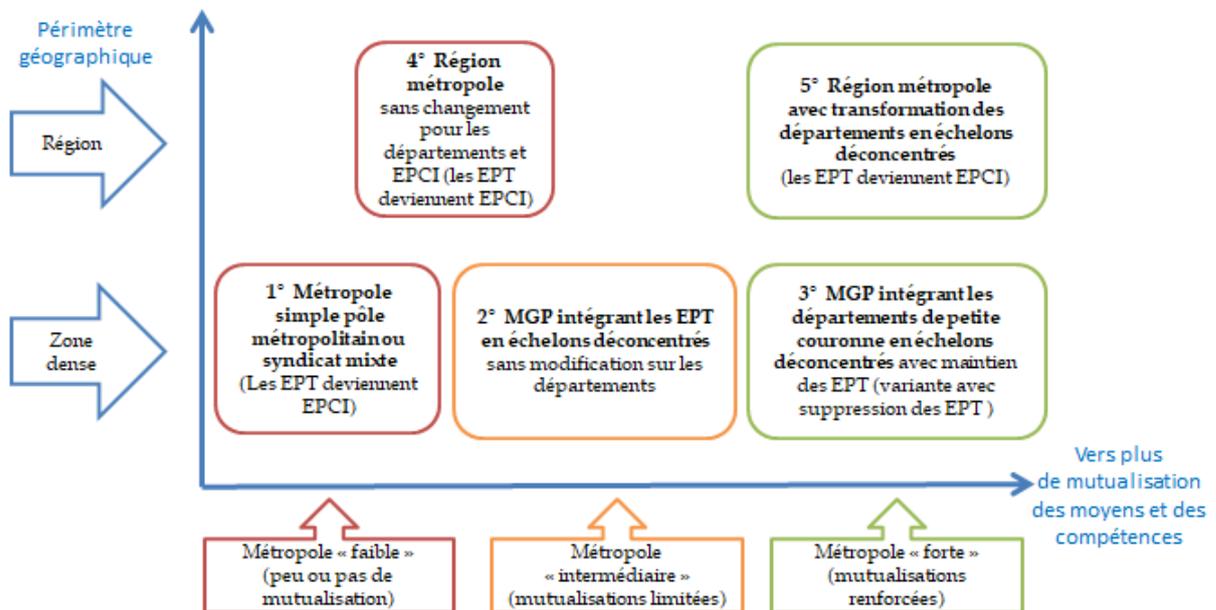
1. Une évaluation des scénarios en fonction du périmètre et du niveau de mutualisation

Les différents scénarios proposés peuvent être classés selon leur niveau, plus ou moins fort, de mutualisation des moyens et des compétences (cf. graphique ci-après). Le *statu quo* au format de la MGP actuelle se caractérise par un faible niveau de mutualisation. Deux autres scénarios sont dans le même cas : la transformation de la MGP en simple pôle métropolitain, les EPT devenant des EPCI de droit commun, (**scénario 1**) et la région métropole sans changement pour les départements et les EPCI (**scénario 4**). L'attrait de cette solution régionale repose ici davantage sur l'objectif de simplification (suppression d'un échelon territorial) que sur celui de mutualisation, d'autant plus limitée si le transfert de la MGP à la Région demeure neutre sur l'affectation de l'impôt économique au bloc communal.

Une MGP intégrant les ETP transformés en échelons déconcentrés sans modification des départements (**scénario 2**) constituerait un niveau intermédiaire de mutualisation à l'échelle de la zone dense.

Les deux scénarios qui proposent les mutualisations les plus importantes en matière de politique sociale et de développement économique reposent soit sur une métropole intégrant les départements de petite couronne en échelons déconcentrés (**scénario 3**), soit sur la région-métropole intégrant les départements comme échelons déconcentrés (scénario 5).

Évaluation des scénarios en fonction du niveau de mutualisation des moyens et des compétences



Source : Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales

2. Une évaluation des scénarios sous l'angle de la simplification territoriale

Le graphique ci-dessous présente les différents scénarios selon leur niveau de simplification territoriale et leur périmètre géographique en fonction de la réduction du nombre d'échelon dans le millefeuille administratif, en supprimant un, voire deux éléments aux cinq niveaux d'administration de la région capitale.

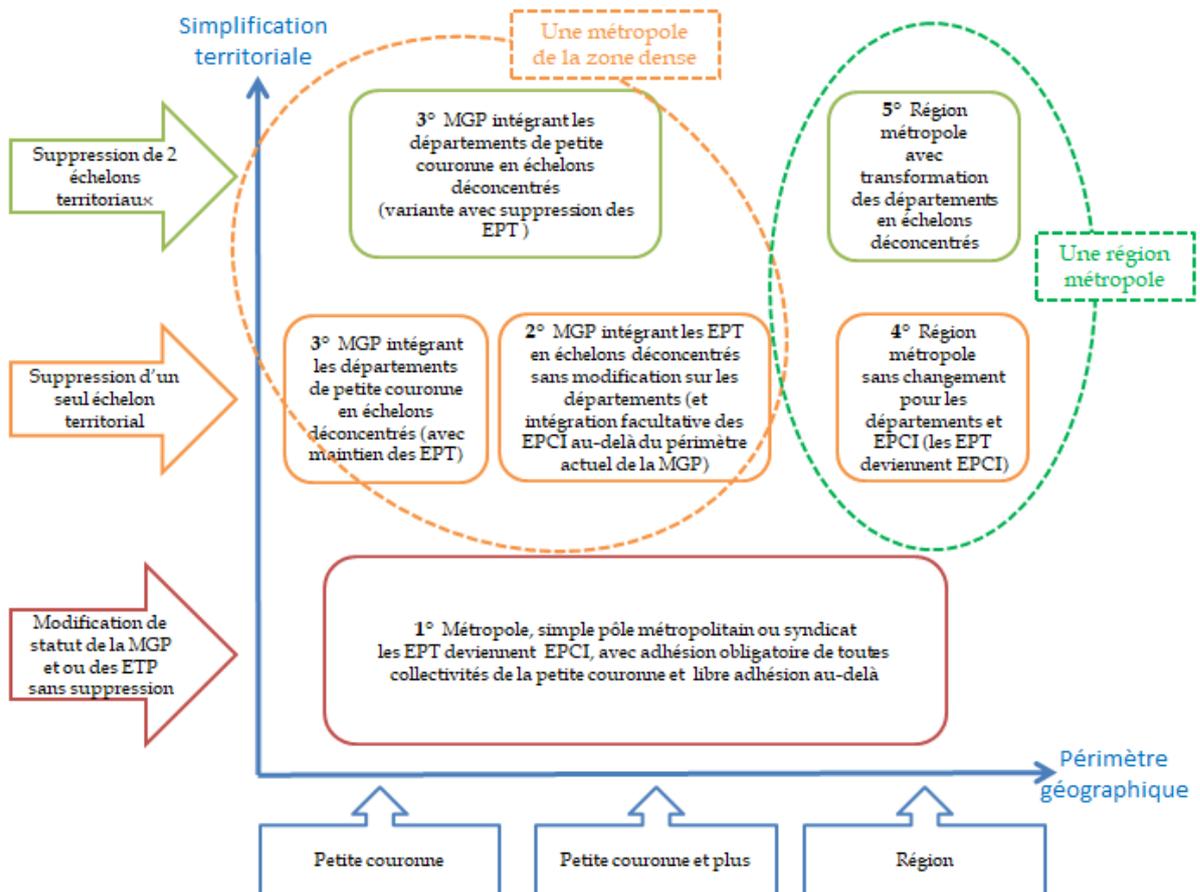
Parmi les solutions optimales (simplification de deux niveaux territoriaux), les deux scénarios qui présentent également le niveau de mutualisation le plus avancé ressortent du lot :

- la région-métropole intégrant les départements comme échelons déconcentrés ;

- la métropole intégrant les départements de petite couronne en échelons déconcentrés, avec en variantes soit le maintien des EPT, soit leur suppression.

Trois autres solutions permettent de supprimer un échelon d'administration, en zone dense, avec la transformation des départements ou des EPT en échelons déconcentrés de la MGP, ou avec le transfert de la MGP à la Région.

Évaluation des scénarios en fonction de leur périmètre géographique et de leur niveau de simplification territoriale



Source : Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales

3. Une évaluation par famille de scénarios avec leurs caractéristiques principales, leurs avantages et inconvénients

Pour compléter l'ensemble des critères précédemment évalués, par le biais du triptyque « Périmètre-moyens-compétences » et de la simplification territoriale, la grille de lecture présentée ci-dessous propose d'évaluer les différentes typologies de scénarios, avec leurs avantages et inconvénients, en intégrant la question du mode d'élection et en mettant en exergue trois compétences particulièrement importantes au regard de l'objectif de réduction des inégalités : les transports (région), le développement économique (compétence partagée) et les politiques sociales (départements).

**Grille de lecture et d'évaluation par familles de scénarios
avec leurs caractéristiques principales, leurs avantages et inconvénients**

Scénarios	Caractéristiques principales	Avantages/ Inconvénients
<p align="center">Scénario 1 : Métropole, simple pôle métropolitain ou syndicat mixte</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Modèle du pôle métropolitain de la loi MAPTAM - Les EPT deviennent EPCI - Fonctionnement en « mode projets » 	<ul style="list-style-type: none"> - Gouvernance faible - Pas de mutualisation des moyens - Aucun partage de la richesse fiscale
<p align="center">Scénario 2 : MGP intégrant les EPT en échelons déconcentrés sans modification sur les départements</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Suppression d'un échelon territorial - Mode d'élection de la gouvernance à étudier (métropole des maires ou scrutin uninominal territorialisé) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mutualisation des compétences Métropole/EPT et d'une partie de l'impôt économique - Prise en compte de la spécificité de la zone dense - Le périmètre petite couronne ne profite pas du potentiel de développement foncier et économique de la grande couronne
<p align="center">Scénario 3 : MGP intégrant les départements de petite couronne en échelons déconcentrés avec maintien des EPT <i>Variante : avec suppression des EPT</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Suppression d'un ou de 2 échelons territoriaux en variante - Rôle majeur de l'exécutif métropolitain - Mode d'élection de la gouvernance à étudier (métropole des maires ou scrutin uninominal territorialisé) 	<ul style="list-style-type: none"> - Mutualisation renforcée en matière de politiques sociales - Prise en compte de la spécificité de la zone dense - Le périmètre petite couronne demeure limité (foncier, pôles de développement, Roissy, etc.) - Réfléchir à un retour de certaines compétences à l'État (RSA)
<p align="center">Scénario 4 : Région-métropole sans changement pour les départements et EPCI</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Suppression d'un échelon territorial - Rôle majeur de l'exécutif régional - Les EPT deviennent EPCI 	<ul style="list-style-type: none"> - Mutualisation limitée si l'impôt économique demeure affecté au bloc communal - Rôle limité des maires dans une gouvernance à l'échelle régionale (quel rôle pour une assemblée de 1 300 maires)
<p align="center">Scénario 5 : Région-métropole avec transformation des départements en échelons déconcentrés</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Suppression de deux échelons territoriaux - Rôle majeur de l'exécutif régional - Les EPT deviennent EPCI 	<ul style="list-style-type: none"> - Puissant facteur de mutualisation des politiques sociales, du développement économique et des politiques de transport - La faisabilité politique du projet pose question - La gouvernance s'annonce très complexe, avec un rôle très limité des maires - Réfléchir à un retour de certaines compétences à l'État (RSA)

Source : Délégation sénatoriale aux collectivités territoriales

C. UN CALENDRIER POUR CONDUIRE LA RÉFORME INSTITUTIONNELLE

La fenêtre de tir de la réforme semble compromise d'ici la fin du mandat présidentiel. Aussi, pour tenir compte des prochaines échéances électorales (présidentielles 2022, municipales 2026, départementales et régionales 2027), le calendrier de la réforme devra être impulsé au plus haut niveau et porté par le prochain Président de la République dès le début de son mandat en 2022 ou 2023 au plus tard.

En 2023 se reposera la question du financement des EPT, puisque la reconduction du reversement par la MGP d'une partie des recettes de CFE et CVAE, adoptée en loi de finances pour 2021, arrivera à son terme. S'ouvrira alors une période transitoire, entre 2023 et 2026, pour laquelle il faudra réfléchir à un mécanisme de financement transitoire des EPT avant la mise en œuvre du nouveau modèle de gouvernance en 2026 (élections municipales) ou 2027 (élections départementales et régionales) en fonction de la solution retenue.

La gestion de cette période intermédiaire pourrait prendre la forme d'un rééquilibrage progressif des ressources des EPT par une dotation de solidarité communautaire (DSC) indexée sur l'évolution des recettes fiscales de la métropole. En tout état de cause, le bon aboutissement de la future réforme de la gouvernance du Grand Paris nécessitera un réglage fin de l'ensemble des critères du triptyque « périmètre-compétences-moyens » avec les objectifs de simplification territoriale et de péréquation équitable de la richesse fiscale.

Les trois étapes de la réforme :

1. Adopter un texte législatif en 2022 ou 2023 au plus tard ;
2. Gérer la période intermédiaire 2023-2026 ;
3. Mettre en œuvre le nouveau modèle de gouvernance en 2026 (élections municipales) ou 2027 (élections départementales et régionales) en fonction de la solution retenue.

* *

*

CONCLUSION

Tous les acteurs auditionnés estiment que la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Pour vos rapporteurs, cette situation ne peut plus durer et « *il est temps de décider* » comme le préconisait Édouard Balladur en donnant ce titre au rapport que le comité pour la réforme des collectivités locales qu'il présidait avait rendu en mars 2009, il y a 11 ans déjà.

Toutes les options sont sur la table. La seule qui doit être exclue est de ne rien faire.

Ce rapport présente les hypothèses les plus communément défendues par les uns ou par les autres avec leurs avantages et leurs inconvénients. Il constitue ainsi à nos yeux un élément important pour **faire avancer le débat sur l'avenir du Grand Paris et, plus encore, apporter les outils d'aide à la décision pour la future réforme institutionnelle.**

À l'évidence, **la solution n'émergera pas spontanément.** Or la lutte contre la ségrégation territoriale comme le renforcement de l'attractivité de notre ville-monde relève maintenant de l'urgence. **Les problèmes du Grand Paris ne peuvent plus se traiter par des demi-mesures, des solutions financières transitoires ou un simple toilettage de sa gouvernance.** L'urgence est à « une grande loi de simplification et de démocratisation de l'organisation institutionnelle de la région capitale » comme le souhaite le Sénat. **Cette urgence doit être inscrite à l'agenda du prochain quinquennat.**

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

A. AUDITIONS EN RÉUNIONS PLÉNIÈRES DE LA DÉLÉGATION

Table ronde du jeudi 20 février 2020

Mme Dominique Alba, Architecte, Directrice générale de l'Atelier parisien d'urbanisme ;

M. Roland Castro, Architecte et Urbaniste, auteur du rapport sur l'évolution institutionnelle du Grand Paris pour le Président de la République (2018) ;

M. Olivier Renaudie, Professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne ;

M. Philippe Subra, Directeur de l'Institut français de Géopolitique, Professeur à l'Université Paris 8 Saint-Denis.

Table ronde du jeudi 26 novembre 2020

Mme Anne Hidalgo, Maire de Paris ;

M. Patrick Ollier, Président de la Métropole du Grand Paris ;

Mme Valérie Pécresse, Présidente de la région Île-de-France.

B. AUDITIONS DES RAPPORTEURS

Mercredi 13 janvier 2021

M. Patrick Septier, Président du département de la Seine-et-Marne ;

Jeudi 21 janvier 2021

M. Marc Guillaume, Préfet de Paris et de la région Ile-de-France ;

M. Pierre-Antoine Molina, Préfet, Secrétaire général aux politiques publiques (SGAPP) ;

M. Stéphane Troussel, Président du département de la Seine-Saint-Denis.

Jeudi 28 janvier 2021

M. Jean-Didier Berger, Maire de Clamart, Président de l'EPT Vallée Sud-Grand Paris et de l'alliance des territoires du Grand Paris.

Mercredi 3 février 2021

M. Jean-Philippe Gautrais, maire de Fontenay-sous-Bois, président du Forum métropolitain du Grand Paris ;

M. Sylvain Cognet, Directeur général du Forum métropolitain du Grand Paris ;

M. Michel Cadot, actuel Délégué interministériel en charge des Jeux Olympiques et ancien préfet de la région Ile-de-France.

C. CONTRIBUTIONS ÉCRITES

M. Patrick Ollier, Président de la Métropole du Grand Paris (cf. annexes 1 et 2)* ;

M. Philippe Pemezec, Sénateur, membre de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales (cf. encadré page 45).

** Mmes Anne Hidalgo et Valérie Pécresse n'ont pas remis de contribution écrite à l'appui de leurs propositions formulées au cours de la table ronde du 26 novembre 2021.*

LES TRAVAUX EN DÉLÉGATION

I. ACTES DE LA TABLE RONDE DU JEUDI 20 FÉVRIER 2020 : « GRAND PARIS : UNE GOUVERNANCE À L'ÉCHELLE TERRITORIALE ? »

Mme Josiane Costes, présidente. – Tout d'abord, je vous prie d'excuser l'absence du président Jean-Marie Bockel. Je présiderai cette réunion en qualité de vice-présidente de la délégation mais aussi de sénatrice du Cantal. À ce titre, je peux vous assurer que, vu du Cantal, Paris et le Grand Paris nous intéressent !

Notre délégation a désigné, le 8 octobre 2019, MM. François Calvet, Philippe Dallier, Christian Manable et Pascal Savoldelli rapporteurs sur le dossier de l'organisation du Grand Paris. Dans la foulée, nous avons auditionné M. Patrick Ollier, président de la métropole du Grand Paris, sur l'actualité et les enjeux des métropoles.

Nous poursuivons aujourd'hui ce travail, alors que le calendrier électoral et législatif s'annonce très dense. En effet, l'année 2020 verra succéder aux élections municipales de mars une séquence gouvernementale de concertation sur la gouvernance du Grand Paris entre Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales, et les élus franciliens.

Pour préparer la discussion parlementaire du futur projet de loi « 3D » - décentralisation, différenciation, déconcentration - et compte tenu de la période pré-électorale, la délégation a décidé de donner de la perspective au sujet en conviant des personnalités qualifiées, mais non « politiques », pour évoquer, dans une approche pluridisciplinaire, la construction du territoire et sa gouvernance.

Parmi les thèmes à aborder, citons la gouvernance interne et les organes qui la composent : conseil métropolitain, conseil de développement, conseils de territoire, assemblée des maires. On pourra également s'intéresser aux relations de la métropole avec les autres collectivités de la région Île-de-France et, plus globalement, à son apport pour Paris et sa région. Cette liste n'est pas exhaustive et nos rapporteurs la compléteront avec leurs propres questions et observations.

Pour lancer cette table ronde, qui, je le rappelle, est ouverte à la presse et retransmise en vidéo sur le site internet du Sénat, nous avons invité quatre personnalités qui, chacune dans leur domaine, ont produit des travaux ou formulé des propositions sur « l'évolution institutionnelle du Grand Paris », pour reprendre les termes du Président de la République dans la lettre de mission qu'il vous avait confiée en 2018, Monsieur Roland Castro. Le 31 juillet 2018, vous avez remis votre rapport, intitulé : « Du grand Paris à Paris en Grand ». Vous y exposez une réflexion urbaine et de grands projets d'aménagement, expliquant notamment que « la beauté et l'urbanité font bon

ménage avec la société », ou que « plus c'est moche, moins on vote ». Ce qui nous intéresse tout particulièrement, c'est votre point de vue d'architecte urbaniste et votre proposition de « fabriquer une rêverie et une méthode démocratique ». C'est en effet un enjeu essentiel pour les citoyens.

De manière complémentaire, Madame Dominique Alba, vous dirigez l'Atelier parisien d'urbanisme (APUR) et faites le constat que le Grand Paris s'est essentiellement construit sur la base d'une planification normative et d'opérations d'aménagement rendues toujours plus uniformes. Vous proposez pour l'avenir une planification inventive, ouverte à la création et à la co-construction. Quelle gouvernance pourra encourager ce mouvement ? Votre avis nous intéresse.

Monsieur Philippe Subra, vous êtes géographe et vous vous êtes intéressé au Grand Paris sous l'angle des stratégies urbaines et des rivalités géopolitiques. Dès 2009, vous aviez dressé le scénario d'une prise de pouvoir par l'État et appelé de vos vœux « un Grand Paris des élus face au Grand Paris de l'État ». Avec le recul, qu'en est-il aujourd'hui ?

Monsieur Olivier Renaudie, vous êtes professeur de droit public à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne. Vous travaillez notamment sur la réforme territoriale et la différenciation, dont le statut institutionnel du Grand Paris est une illustration juridique concrète. Vous avez le sens de la formule en indiquant que « l'organisation politico-administrative de l'Île-de-France n'est plus un millefeuille, c'est un crumble ». Selon vous, le Grand Paris est un édifice juridique « baroque » aux compétences limitées. Votre avis de juriste sur les évolutions institutionnelles utiles nous sera précieux.

Je vous propose de structurer nos échanges en deux séquences : une première consacrée aux grands projets et méthodes démocratiques ; une seconde plus institutionnelle et universitaire.

M. Roland Castro, architecte et urbaniste, auteur du rapport sur l'évolution institutionnelle du Grand Paris pour le Président de la République (2018). – « Plus c'est moche, moins on vote. » Je suis comme tout le monde, je n'ai pas beaucoup de certitudes. Mais moi qui travaille sur le Grand Paris depuis 1981 – à l'appel impératif et muet de la victoire de François Mitterrand, j'ai lancé le mouvement Banlieues 89 et annoncé que la grande vision du septennat serait les banlieues ; puis, en 1983, un premier plan a été remis après que l'association a organisé une visite en banlieue du Président de la République, en lui faisant visiter 4 000 logements géniaux à Châtenay-Malabry et 4 000 logements ignobles à La Courneuve –, j'ai deux preuves qui me permettent d'avancer une telle affirmation.

Première preuve : dans le cadre de Banlieues 89, nous avons lancé des projets dans toutes les villes de banlieue. Au bout de 100 projets, nous avons constaté que, dans les quartiers concernés, partout où les maires, qu'ils soient de droite ou de gauche, menaient un important travail urbain, le vote en faveur du Front national baissait de 30 %. Mais cette nouvelle, qui

me fit entrer triomphal dans le bureau de François Mitterrand, n'arrangeait pas le Président, alors, comme par hasard, les crédits ont disparu et tout s'est arrêté !

Deuxième preuve, plus personnelle : au moment des émeutes de 2005 – un véritable état de guerre –, il ne se passa rien dans les dix villes où j'avais mené des projets de transformation de quartiers. Or, à l'époque, les gens s'en sont pris au centre commercial, à la cafétéria, à l'école près de chez eux ; ils s'en sont pris à eux-mêmes... Cela prouve bien que la beauté pacifie.

Ces quelques preuves m'ont conforté dans mes certitudes sur le rapport qui existe entre désenclavement, beauté des lieux, citoyenneté et citadinité.

Dans le rapport que j'ai remis au Président de la République – j'en suis à mon troisième président : François Mitterrand ; Nicolas Sarkozy, qui a eu la grande intelligence de relancer le Grand Paris ; Emmanuel Macron aujourd'hui –, je crois avoir trouvé une orientation intéressante. Pour résumer, il me semble que le général de Gaulle, en partenariat avec les communistes, a commis une énorme bêtise en supprimant le département de la Seine. Celui-ci permettait, à l'époque d'Henri Sellier, de prendre de l'argent au centre de Paris pour créer les cités-jardins, qui sont parmi l'habitat le plus beau qui ait jamais été réalisé en matière d'habitat social. En outre, cette disparition a conduit à la création de la Seine-Saint-Denis et des Hauts-de-Seine, pratiquement un département sécessionniste, dans une sorte de tentative de fabriquer un Grand Paris des riches en allant vers l'ouest.

Dans mon rapport, je propose donc de bien identifier ce qui peut être fait par l'État, par les maires et par les citoyens.

L'État doit casser les corporatismes et, sur un certain nombre de sujets, donner des ordres sans rechercher la concertation. Il faut virer les militaires des forts, les plus beaux lieux de mise en scène de la métropole. Il faut exiger du port autonome qu'il ne soit plus autonome et qu'enfin on laisse des bateaux-bus circuler sur la Seine.

Les maires doivent créer des coalitions par projets. Prenons l'exemple des ponts : il y en a un tous les 300 mètres dans Paris et un tous les 4 kilomètres en banlieue ; tous les maires de la communauté d'agglomération Seine Amont devraient s'unir autour de cette question. Il faut aussi créer des chaînes de maires autour de la question des grands aéroports, des promontoires ou encore de l'A86, un projet qui me tient à cœur.

Les citoyens, enfin. Un travail immense doit être réalisé autour de la fabrication d'une oasis métropolitaine. Des choses merveilleuses se font en ce sens à la Ville de Paris, comme par exemple le permis de planter.

En combinant ces éléments, je suis à peu près certain que l'on peut élaborer des projets.

Je ne me prononcerai pas sur les questions institutionnelles. J'indiquerai juste que la métropole est trop petite à mon sens - elle doit être agrandie à la « zone dense », telle que définie par l'Insee - et qu'il faut une élection au suffrage universel. Sans cela, il n'y aura pas de projet de Grand Paris multipolaire tel que je l'imagine. Car il faut se projeter un peu ! À Issy-les-Moulineaux, on trouve des bâtiments industriels en bord de Seine, des grands bureaux et des logements. C'est très beau ! Il faut imaginer que le port de Paris, après qu'on ait mis fin à son autonomie, puisse être ainsi !

Pour « fabriquer » tout cela, je rêverais de réunir au Cirque d'hiver les 450 maires de la zone dense ; de réunir à la U-Arena les 450 services des parcs et jardins. L'une des deux actions publiques menées dans le cadre de l'élaboration de mon rapport a consisté à réunir les services des parcs et jardins sans les élus. C'était formidable de voir comment des équipes qui ne se parlaient jamais découvraient des connexions entre elles.

Il faut aussi que les architectes arrêtent de se battre entre eux lorsqu'ils interviennent sur le même quartier. Chez eux aussi, on trouve des trésors de citoyenneté active, mais le système de concours et de mise en compétition perpétuelle crée des haines et des antagonismes. C'est une question très sérieuse : ces intellectuels, qui sont des fabricants, représentent une force formidable pour la société française, et cette force est « tuée » par le système de la commande publique. C'est pourquoi, dans mon rapport, je mets en avant la notion de « scénariste urbain ». Tout le monde doit pouvoir devenir scénariste urbain !

Mme Dominique Alba, architecte, directrice générale de l'Atelier parisien d'urbanisme. - Je ne suis l'auteure d'aucun ouvrage, mais je favorise l'élaboration de milliers de documents et d'informations ayant permis de partager une connaissance qui n'existait pas jusqu'à présent. L'atelier œuvre à la révélation, depuis une dizaine d'années, d'un territoire dont on parlait assez peu en tant que tel.

Si l'on regarde d'abord l'histoire à grande échelle, il est étonnant de constater que la suppression du département de la Seine, évoquée par Roland Castro, a coïncidé avec la création de la région urbaine lyonnaise. Quarante ans pour démolir ou quarante ans pour construire ! C'est important à souligner, car on a certaines difficultés, aujourd'hui, à appréhender la lenteur et à travailler dans le temps long.

Paul Delouvrier a créé une rupture. Il a fait construire les villes nouvelles, le RER, et a laissé le centre, la métropole actuelle, vivre sa vie, qui s'est accélérée avec la décentralisation de 1983. Un système urbain polycentrique très équipé s'est installé durant cette période, accentué par un retour à la ville dû au ralentissement de l'économie.

L'idée d'un réseau de transport en rocade est apparue, en 1994, dans le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). Reprise par certains élus, en particulier du Val-de-Marne, elle ne figurait néanmoins plus

dans le schéma directeur de la région d'Île-de-France (SDRIF) en cours d'élaboration. On en est ainsi arrivé à la situation paradoxale dans laquelle un SDRIF était élaboré et mené à terme, alors que l'État prenait à son tour la décision de mettre en place un réseau de transport. Cela doit nous interpellé sur le temps que nous consacrons aux documents de planification, à la valeur que nous leur accordons et à l'usage que nous en faisons.

On en arrive ainsi au réseau du Grand Paris Express, un réseau de métro, paradoxalement doté de gares - pas de stations -, elles-mêmes conçues de manière à créer des identités hyperlocales et non forcément comme des lieux de connexion et de développement. Chaque maire a créé son comité de pôle et, alors que ces comités s'enchaînent les uns aux autres, ils ne discutent pas entre eux.

Parallèlement, le système métropolitain s'est installé tant bien que mal, avec des Établissements publics territoriaux (EPT) ayant à charge la mise en place de plans locaux d'urbanisme. Pourtant, les responsables locaux prochainement élus, par effet collatéral ou de ricochet, verront en six ans leur territoire connaître le même bouleversement qu'au temps des annexions du baron Haussmann, avec la particularité que le Grand Paris Express est un réseau en rocade, en interconnexion, et qu'il s'installe dans une zone déjà bâtie.

C'est ainsi ! Désormais, il faut se projeter, mais en gardant en tête l'idée de réparation. Or la planification normative ne permet pas cette réparation, car elle enferme tout dans des présupposés.

Pour le stationnement, par exemple, la situation est complexe du fait de la faiblesse de l'espace public dans la zone du Grand Paris - 10 à 15 % de surface d'espace public, contre 28 % dans Paris. Il y a peu de rues, tout le monde veut les utiliser et, plus on a de stationnements en ouvrage, plus elles sont sollicitées. Or, dans les plans de planification, on manque d'information sur les stationnements existants ou en ouvrage.

Prenons la question de la nature et de la beauté. Je suis frappée de la beauté de la Nationale 20 au niveau de Bourg-la-Reine, et l'on sait que là où l'on dispose d'alignements d'arbres, de beaux espaces, les valeurs foncières sont plus élevées. Pourquoi ne le fait-on pas partout ? Il n'y a pas de programmes de verdissement dans les plans locaux d'urbanisme. Le SDRIF prévoit 10 mètres carrés d'espace vert par habitant... Si on les met tous dans la forêt de Pierrelaye, il y a peu de chance que l'on en soit satisfait à Montrouge ou Gentilly ! Dans le Schéma de cohérence territoriale (SCOT) en cours d'élaboration, nous avons donc prévu un espace vert public à moins de 10 minutes à pied pour tous les habitants.

Ainsi, dans un certain nombre de domaines, il faut trouver des outils pour aller vite. Nous avons six ans pour mettre en place un système de conversation pouvant s'affranchir de certaines prescriptions, avec des périmètres à géométrie variable en fonction des thèmes traités.

Prenons l'exemple du rez-de-chaussée actif, qui emporte l'adhésion générale car il permet une forme d'intensification de la vie. C'est le cas sur les grands axes, comme l'ex-Nationale 34 traversant Nogent-sur-Marne, sur laquelle nous avons mené un travail particulier intégrant la dimension de l'habitat pavillonnaire. Ce dernier, qui représente 11 % de l'habitat et 40 % du territoire, est une valeur de la métropole et la distingue des villes nouvelles, expliquant que, si la première et les secondes ne peuvent se penser indépendamment, elles n'exigent pas forcément les mêmes remèdes.

Par ailleurs, l'Établissement public foncier d'Île-de-France (EPFIF), l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) gèrent beaucoup d'argent, mais ces outils ne sont structurés ni pour produire la beauté et la mutation dont nous avons besoin, ni pour répondre à certains enjeux actuels, comme le nombre élevé de quartiers classés en politique de la ville dans la métropole, les zones de vieillissement de l'habitat pavillonnaire ou les questions liées à la paupérisation et aux marchands de sommeil.

S'agissant du crumble et du millefeuille, je vois une différence : un millefeuille est « foutu » dès qu'on le coupe, un crumble reste un crumble jusqu'à ce qu'on ait fini de le manger. La ville est un ensemble complexe ; il faut la gérer dans toute sa complexité. C'est ce qui la rend belle. Depuis 160 ans, Paris subit toutes les expérimentations urbaines de la planète. Cela lui donne une épaisseur - heureuse - que n'a pas une ville nouvelle ou une ville comme La Courneuve, n'ayant connu qu'une seule histoire. Cette complexité n'est donc pas un problème et nous disposons d'outils pour l'aborder.

M. Philippe Dallier, rapporteur. - Je note avec satisfaction que Roland Castro a relaté le péché originel qu'a constitué la décision politique de scinder le département de la Seine. Je ne reviendrai pas sur le contexte politique de l'époque ou sur la place du parti communiste. La décentralisation n'existait pas, l'État avait besoin de s'organiser. On voit, en tout cas, les conséquences de cette décision aujourd'hui. Lorsque Nicolas Sarkozy a relancé le projet du Grand Paris, j'ai été l'un des seuls à poser la question de la gouvernance politique. Mais, le Président de la République, comme Roland Castro, considérait alors qu'il ne fallait pas s'égarer dans les questions institutionnelles et il a préféré traiter le sujet en commençant par les projets. Nous voilà douze ans plus tard, certes des choses ont été faites, mais je ne suis pas d'accord quand j'entends Dominique Alba dire que les six prochaines années doivent être consacrées à la discussion entre les maires. On ne peut avoir de bons projets sans une bonne gouvernance. D'ailleurs, la première réalisation du général de Gaulle, en 1958, a été de doter la France d'un outil de gouvernance, avant de développer sa politique.

La gouvernance en région parisienne s'apparente effectivement à un millefeuille avec de moins en moins de crème et de plus en plus de couches : communes, établissements publics territoriaux, départements, métropole, régions. Les impôts locaux ont été partagés entre ces cinq strates. On connaît la propension des élus à lancer des projets et aujourd'hui chacun est à la diète... On ne pourra résoudre les problèmes sans un bon outil de gouvernance ni une péréquation des moyens. La métropole manque de moyens : elle doit redistribuer une bonne partie de son budget de 4 milliards d'euros et il ne lui reste en fait guère plus de 150 millions d'euros pour ses propres projets, ce qui est ridicule pour une métropole de 7 millions d'habitants. Alors, elle produit des documents stratégiques, élabore un SCOT qui doit primer sur les Plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI), mais si la métropole n'a pas de moyens et ne peut jouer son rôle péréquateur, les résultats à l'arrivée seront minces...

Il est donc urgent de régler la question de la gouvernance. Impossible d'avancer sans patron ni moyens ! On a beau lancer de grands projets de transports ou d'aménagement, les citoyens n'auront le sentiment d'appartenir à une même métropole que le jour où le niveau des services publics sera le même partout. Or, il suffit de songer à l'écart entre la Seine-Saint-Denis et les Hauts-de-Seine ou Paris pour comprendre que ce n'est pas le cas ! À cet égard, la proposition émise par un candidat à la mairie de Paris de déplacer la gare de l'Est quelque part en banlieue constitue l'illustration parfaite de ce qu'il ne faut plus faire...

Mme Dominique Alba. - J'ai dû mal m'exprimer ; je n'ai pas dit que les six prochaines années devraient être consacrées à des discussions entre les maires. Au contraire, il y a urgence. Les projets sont en train d'avancer et l'on ne peut pas perdre six ans à attendre une gouvernance. Le chantier a pris tellement d'avance qu'il est nécessaire de trouver des espaces de conversation. Ne perdons pas cinq ans à élaborer des outils de planification, car les enjeux auront déjà évolué entretemps et les planifications seront devenues obsolètes !

M. Christian Manable, rapporteur. - En tant que provincial, je voudrais savoir quel est le périmètre pertinent du Grand Paris ? Cela me semble être la question fondamentale.

M. Pascal Savoldelli, rapporteur. - Vous êtes revenu sur la scission du département de la Seine. Mais il ne faut pas oublier qu'il existait à cette époque une gestion communale assez efficace du point de vue de la réduction des inégalités sociales. Il importe de respecter l'histoire de chaque commune. Je suis très attaché au fait communal et cela nous rassemble tous autour de cette table. La question est de savoir si nous voulons une société organisée sur des bases locales, autour de communes et de la démocratie locale.

La loi du 3 juin 2010 sur le Grand Paris résulte d'une initiative politique. Elle prévoit la création de pôles économiques majeurs autour de Paris et un réseau de transports publics pour les relier entre eux, ainsi qu'avec le centre, les aéroports, les gares, etc. Pour les élus et les populations du Val-de-Marne, cette perspective constitue une opportunité formidable pour résoudre les problèmes de mobilités entre le centre et la périphérie ou entre banlieues. Les flux sont désormais croisés, puisque 40 % de la population du Val-de-Marne travaille à Paris, tandis que de plus en plus de Parisiens viennent travailler dans le Val-de-Marne. Il faut en tenir compte et décloisonner.

Le Grand Paris doit respecter le fait communal : nous ne devons pas avoir peur de changer, mais conservons nos racines. En outre, dès lors que le Grand Paris réalise 25 % du PIB de la France, l'État est nécessairement conduit à intervenir. Reste à en définir les modalités. Comment voyez-vous sa relation avec les élus de la métropole ? Enfin, quelle est selon vous la valeur d'usage de l'espace que vous imaginez ?

M. Philippe Pomezec. – Le sujet était la gouvernance : je ne sais pas si les architectes sont les mieux placés pour traiter ce sujet...

Je suis aussi attaché au fait communal. Les dernières lois ont bouleversé la vie des maires, les nouvelles structures perturbent le fonctionnement de la démocratie de proximité. L'organisation précédente était claire : commune, département, région. La loi a créé une métropole qui ne sert à rien et des territoires à l'intérêt douteux... Quand simplifiera-t-on ? Il faut supprimer au moins une strate : peut-être peut-on fusionner la région et la métropole ? Ainsi le terme ne disparaîtrait pas et le périmètre serait cohérent. La métropole est une construction technocratique ; je préfère les constructions démocratiques. Les communes, les départements et la région sont dirigés par des élus. De grâce, revenons à une organisation simple, avec une région-métropole, des départements, plutôt que des territoires qui semblent artificiels, et des communes. Surtout, remettons ces dernières au cœur du dispositif.

Nous auditionnons des personnes assez marquées idéologiquement. Je connais bien Roland Castro. Il est paradoxal de faire appel à un marxiste qui a contribué à défigurer la région parisienne pendant de nombreuses années pour nous aider à remédier aux effets pervers de ce qu'il a contribué à créer !

M. Roland Castro. – C'est faux !

M. Philippe Pomezec. – Vous défigurez Paris ! Vous avez parlé du « beau », mais nous n'en avons pas la même conception... La banlieue aussi a été massacrée. Heureusement, certains maires reprennent la main et reviennent à des projets plus raisonnables.

M. Roland Castro. - Tous au Plessis-Robinson !

M. Philippe Pemezec. - Quant à l'Atelier parisien d'urbanisme, il conviendrait également de le supprimer rapidement. Ne laissons pas non plus la main à l'ANRU et à l'ANAH. C'est aux élus qu'il appartient de décider et ces derniers doivent être au cœur de la gouvernance.

Mme Françoise Gatel. - Je suis aussi une provinciale. Les territoires sont divers, l'essentiel est de mettre en place des écosystèmes pertinents. Commencer par définir la structure avant les projets, c'est mettre la charrue avant les bœufs. Les outils et les structures n'ont de sens que pour servir une vision qui doit être partagée sur un territoire pertinent. La question du Grand Paris intéresse les provinciaux, car ils savent que l'on ne peut se déplacer en France sans passer par la région parisienne. L'espace parisien appartient donc un peu aux provinciaux. Voyez l'inquiétude des Strasbourgeois à la perspective d'un déplacement de la gare de l'Est ! De même, les étrangers qui arrivent à Roissy s'étonnent de l'absence de métro pour rejoindre la capitale.

On manque d'une vision globale. Au lieu d'un écosystème intégré, coexistent plusieurs espaces juxtaposés, cloisonnés, désarticulés. Les habitants des banlieues ont du mal à se déplacer. J'ai été rapporteur de la loi relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Délibérément, nous n'avons intégré aucune disposition sur le Grand Paris, car la question ne saurait se traiter au détour d'un amendement. En revanche, nous avons reçu tous les acteurs du bassin parisien : ils font tous le constat d'un échec. Il faut donc commencer par se poser la question du projet, qui doit s'articuler autour du principe de subsidiarité. N'opposons pas la métropole aux communes, l'essentiel est de répondre aux besoins des habitants. Rien ne pourra se faire sans les communes, mais il faut aussi une articulation. Commençons donc pas répondre à ces questions simples : qui fait quoi et comment ? Il ne sera pas possible de définir un projet commun si personne n'est désigné pour réunir tous les acteurs et trouver la structure efficiente. Il faut s'abstraire des structures existantes pour trouver la bonne structure.

Mme Josiane Costes. - Effectivement, nous sommes tous un peu parisiens ! Je ne rappellerai pas que les Auvergnats ont contribué à construire la capitale... Le sujet nous intéresse tous.

Mme Dominique Alba. - Vous mettez en avant les projets mais une loi, qui était attendue depuis trente ans, a enfin été votée. Elle arrive même un peu tard, car elle était prévue pour 1995. Finalement, on a renforcé l'hypercentralité de Paris, en développant les radiales et non les rocades, au détriment des autres territoires. Cette problématique dépasse les territoires communaux, c'est pourquoi je plaçais pour des espaces de conversation. La

station de métro Raymond Queneau, située à la limite de trois communes, existe depuis 45 ans, mais on ne commence à se poser la question du développement du quartier alentour qu'aujourd'hui !

Une loi, en dépit de ses imperfections, a le mérite d'exister et de fixer un cadre pour les prochaines années, ce qui permet d'avancer concrètement et de dépasser le stade des projections virtuelles. On parle beaucoup de stratégie carbone à l'horizon 2050, mais on en reste au stade de présentations *Powerpoint*... Un projet de réseau de transport a été défini. Le projet a évolué : au lieu de privilégier cinq *clusters*, une organisation partagée a été privilégiée. C'est une évolution considérable, mais qui n'a pas été assortie d'un projet urbain, polycentrique. Il reste à l'inventer ! Ce n'est pas difficile, il suffit de parvenir à raconter une histoire. En tout cas, le projet, pour l'instant, avance sans nous.

La question de la valeur d'usage est intéressante. On voit émerger une génération qui constate qu'elle ne peut avoir les mêmes désirs que celles qui l'ont précédée, car elle n'a pas accès aux mêmes ressources. Elle se fabrique alors un autre système de valeurs. Il s'agit des trentenaires, des familles recomposées, de ceux qui ne peuvent acheter pour se loger dans Paris, etc. Les familles évoluent, de nouvelles modalités de travail apparaissent, l'aspiration à maîtriser sa vie progresse. Des évolutions sont à l'œuvre et nous devons les accompagner.

Un mot enfin sur l'ANRU et l'ANAH. La multiplication des outils sur un même territoire, qui est intercommunal, est source de complexité. Travailler avec l'ANRU n'est pas toujours simple. Les quartiers de la politique de la ville ne s'arrêtent pas aux limites communales, mais sont souvent à cheval sur plusieurs communes. Il conviendrait donc de simplifier le millefeuille.

Mme Josiane Costes, présidente. - En tant qu'urbaniste, avez-vous le sentiment que la gouvernance doit être simplifiée ? Depuis la province, on ne la comprend pas !

Mme Françoise Gatel. - C'est vrai !

Mme Dominique Alba. - C'est juste. Il serait utile de clarifier les rôles de chacun. Mon inquiétude tient au fait qu'un ensemble de projets est en train de se mettre en œuvre rapidement. Nous avons besoin d'une gouvernance agile pour l'accompagner. Si l'on attend d'être d'accord sur la gouvernance, on risque de laisser passer le train !

M. Roland Castro. - Monsieur Pemezec, je ne suis pas venu pour me faire insulter ! Contrairement à ce que vous dites, je n'ai pas enlaidi la banlieue, j'ai tout fait pour l'embellir. Nous nous sommes beaucoup affrontés, mais cette fois, vous allez trop loin et vos propos sont

inadmissibles. Comme tout citoyen qui vient apporter son témoignage à la représentation nationale, je dois être traité correctement ! Et le mot « marxiste » n'est pas une injure... Vous me confondez avec certains artistes du mouvement moderne. Je fais partie de ceux qui défendent le Plessis-Robinson, qui pensent que l'on peut être à la fois jacobin et girondin, voire ultra-girondin : on peut défendre avec vigueur le fait communal et être jacobin sur d'autres points : par exemple, c'est bien au président du Grand Paris, et non aux communes, qu'il appartiendra de gérer le port autonome ou de réaliser les aménagements pour garantir la multipolarité dans la région parisienne.

Quant à la valeur d'usage, je vous invite à une immense promenade. Un usager qui a fait le trajet du Grand Paris Express à pied me disait hier que le Grand Paris était « promenable ». On peut penser à la Vallée aux Loups de Chateaubriand, que vous connaissez bien... Le Grand Paris recèle un imaginaire considérable, qui s'étend bien au-delà de Paris, même jusque dans le Cantal.

M. Mézard disait ainsi qu'il ne reconnaissait plus Paris. Il pensait au Paris de Rastignac, qui s'exclamait : « À nous deux Paris ! ». Pour certains aujourd'hui, comme Emmanuel Macron, cette expression s'élargit au monde entier ; mais pour d'autres, l'horizon se limite à La Courneuve. Nombre d'habitants des banlieues ne viennent jamais dans le centre de Paris, à l'intérieur de la ligne Nation-Etoile. Le Grand Paris offre d'immenses opportunités. Le Mac Val dans le Val-de-Marne, par exemple, est un musée d'art contemporain remarquable. L'imaginaire est immense, mais beaucoup sont coincés dans leur quartier et ne vont, à la limite, qu'à la station Chatelet-Halles. N'opposons donc pas les communes à la métropole. Il faut, en l'occurrence, penser le « en même temps ».

Enfin, je m'adresse au législateur ; il importe de pouvoir construire intelligemment au bord des fleuves. Il faut aussi revoir les plans d'exposition au bruit, faciliter la transformation des rez-de-chaussée en échoppes, autoriser les propriétaires de pavillons à doubler leur surface sans permis de construire afin de revaloriser le tissu pavillonnaire.

Enfin, un dernier mot sur le fait communal : je souhaite que l'on puisse bientôt dire que l'on vient de Paris-La Courneuve ou de Paris-Ménilmontant, plutôt que du XX^e arrondissement.

M. Philippe Subra, géographe à l'Institut français de géopolitique et à l'université Paris VIII - Saint-Denis. - Je suis géographe spécialisé en géopolitique locale : j'aborde les questions d'aménagement du territoire, les politiques publiques, les conflits et les questions de gouvernance à partir de l'angle des rivalités de pouvoir pour le contrôle de territoires.

L'agglomération parisienne, en raison de son poids économique et démographique, constitue un enjeu politique majeur en France. Il ne me semble pas possible de gagner l'élection présidentielle si l'on n'est pas en tête, en région parisienne, car la région détient de nombreuses positions de pouvoir : la Ville de Paris ; 8 des 20 premiers départements français en termes de population ; 40 villes de plus de 50 000 habitants ; des syndicats intercommunaux extrêmement puissants – comme Île-de-France Mobilités ou le syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères. La région parisienne a joué un rôle particulièrement important pour certains courants politiques comme le gaullisme – je pense à Chirac et Paris, ou à Nicolas Sarkozy dans les Hauts-de-Seine – et au parti communiste, avec la banlieue rouge – et encore aujourd'hui, un quart des municipalités de plus de 3 500 habitants détenues par le parti communiste sont situées en région parisienne.

On ne peut pas aborder la question de la métropole du Grand Paris sans prendre en compte cette dimension des rivalités de pouvoir.

Le périmètre retenu ne correspond à aucune logique fonctionnelle. Il laisse en dehors un quart des emplois de la région, un tiers de sa population, le principal aéroport et l'essentiel des villes nouvelles. Il correspond à une logique géopolitique en étant le résultat de la résistance d'un certain nombre d'acteurs. Résistance de la région, qui ne voulait pas cohabiter avec une métropole à l'échelle de l'agglomération ; résistance des départements de grande couronne, qui n'ont pas voulu de l'intégration parce qu'ils craignaient de disparaître ; résistance d'un certain nombre de barons socialistes, qui ont refusé de perdre leur autonomie et ont monnayé leur vote favorable au projet de loi en échange de ce périmètre ; résistance sans doute aussi de certains services de l'État.

Juste une remarque : le fonds d'investissement de la métropole – 50 millions d'euros – représente la moitié du budget d'investissement de la communauté d'agglomération de Chartres !

M. Philippe Dallier, rapporteur. – CQFD !

M. Philippe Subra. – Les compétences de la métropole sont limitées, de plus elles sont exercées de manière croisée avec d'autres acteurs et avec l'État. Par ailleurs, la question des mobilités échappe à la métropole. Comment travailler sur le développement économique ou sur le logement sans avoir la main sur les questions de mobilité ?

Après un processus d'adoption assez complexe, chahuté et pittoresque, les établissements publics territoriaux ont conservé une autonomie forte, même s'ils n'ont pas été dotés du statut d'établissement à fiscalité propre. Le plus important, c'est le mode de gouvernance. Anne Hidalgo se félicitait récemment que 98 % des décisions prises par la

métropole sont consensuelles. En réalité, ce consensus existe parce qu'à la métropole on ne parle pas des questions qui fâchent !

Je qualifie donc la métropole de « nain » sur la scène géopolitique locale ou d'objet géopolitique mou et sans pouvoir. Elle n'est pas à la bonne échelle et dispose de faibles moyens d'action, n'a pas de capacité stratégique et manque de légitimité. Elle manque aussi cruellement de notoriété. En dehors des acteurs politiques, qui connaît le nom du président de la métropole ? Ce qui est frappant, c'est que, alors que les grands enjeux sont métropolitains ou régionaux, dans le débat public on ne parle que de questions très locales. Je ne sous-estime pas l'importance de la commune comme structure de base de la vie démocratique, mais quand il existe un tel écart entre l'échelle des enjeux et celle des élections municipales, c'est qu'il y a un problème démocratique.

Certes, il faut de la complexité, car les réponses trop simples ne sont pas efficaces ou produisent des effets pervers importants. Toutefois la complexité de la gouvernance présente de gros inconvénients : elle introduit de la lourdeur, du retard et surtout un manque de lisibilité pour les citoyens.

Grand Paris des élus ou Grand Paris de l'État ? De manière évidente, tous les grands projets sont le fait de l'État : le Grand Paris Express, notamment. Pour le reste, c'est sympathique, mais ça n'est rien. Par ailleurs, je ne suis pas sûr que les élus locaux contrôlent bien ce qui se passe, contrairement aux acteurs économiques.

Comment poser la question de la gouvernance ? Il faut réfléchir et se poser les bonnes questions. Un système de gouvernance sert à produire des politiques publiques efficaces, qui répondent aux problèmes et donc aux enjeux d'un territoire. Il ne faut donc pas partir de positions idéologiques ou d'opposition de pouvoirs, il faut partir des enjeux. Quels sont les enjeux que l'on juge prioritaires ? Pour chacun de ces enjeux, quelle est la réponse en termes de politique publique qui sera la plus efficace ?

Le système de gouvernance a un deuxième rôle : permettre un meilleur fonctionnement démocratique et correspondre à la dimension identitaire qui relie les citoyens au territoire. Par exemple, quand on supprime l'Alsace, on apporte une réponse fonctionnelle, mais on néglige totalement la dimension identitaire. Or l'identité est un facteur de développement. Évidemment, les réponses fonctionnelles et les réponses politiques ou identitaires ne concordent pas forcément. Dans certains cas, les réponses sont même tout à fait différentes. La commune joue un rôle identitaire très fort, mais elle est de moins en moins pertinente pour un certain nombre de réponses fonctionnelles. Il faut donc tenir les deux bouts de la corde et les rapprocher.

La réponse implique de l'audace et de l'innovation législative. Il s'agit de partir du territoire qui fonctionnellement correspond le mieux au problème – la région –, tout en prenant en compte la difficulté que poserait aux élus la fusion métropole-région, dans la mesure où l'assemblée régionale n'est pas représentative des territoires qui la composent. Il importe de s'appuyer sur les deux grandes innovations que sont les régions et la décentralisation. Il faut aussi permettre l'expérimentation pour imaginer une collectivité publique unique, fusionnant les compétences de la région et celles de la métropole, mais avec un mode d'élection dérogatoire des conseillers régionaux comme représentants des territoires ou des communes.

Mme Josiane Costes, présidente. – Vous suggérez de la différenciation, de la souplesse et de l'adaptation aux réalités des territoires. Le législateur devra y réfléchir.

M. Olivier Renaudie, professeur de droit public à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne. – Il est envisagé de légiférer de nouveau sur Paris. Faut-il s'en réjouir ? Ce qui est certain, c'est qu'il y a beaucoup de choses à dire.

Sur la forme, je ferai deux constats. Premier constat : que de dispositions législatives sur Paris ces dernières années. La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), la loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain, mais également la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ! Le second constat formel est que le résultat forme un tableau plutôt pointilliste. Assurément, il n'est pas facile d'en identifier les lignes directrices. Bref, c'est un cauchemar légistique !

Première observation, la loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne est un moment raté, qui enserre Paris dans les frontières étroites du boulevard périphérique. C'est un moment où, d'une certaine manière, Paris perd sa communauté de destin.

Deuxième observation, le territoire est indissociable de la question de l'identité. Cela ne vaut pas seulement pour les autonomistes ou les régionalistes. S'agissant du Grand Paris, les pouvoirs publics auraient pu s'appuyer sur deux territoires, chacun à leur manière doté d'une légitimité : le territoire de l'ancien département de la Seine, formé aujourd'hui par Paris et les trois départements de la petite couronne ; et celui de la région Île-de-France. Malheureusement, on a décidé de ne s'appuyer ni sur l'un ni sur l'autre, et on a fait un choix intermédiaire. Le territoire choisi n'est pas bien identifié par la population et son identité reste en construction.

Troisième observation, d'ordre statutaire, l'élaboration des règles applicables à Paris a toujours été délicate. Ces dernières années, on a ajouté une autre difficulté, qui tient au fait que Paris est désormais soumis à deux corps de règles distincts : celles sur le Petit Paris et celles sur le Grand Paris. On ne peut que regretter cette balkanisation, assez unique par rapport aux grandes villes du monde ou aux autres grandes capitales. Peut-on sérieusement envisager le statut de Paris en distinguant en son sein ce qui est à l'intérieur du périphérique et ce qui est à l'extérieur ? Ma faveur irait à un grand texte législatif sur Paris plutôt qu'à une législation par amendements à l'occasion de textes portant diverses mesures relatives à la décentralisation.

Quatrième et dernière observation, la gouvernance. Assurément, le concept de gouvernance est parfaitement adapté pour évoquer des pouvoirs multiples dont il convient d'assurer la coordination. En ce qui concerne Paris, j'insisterai sur trois points. D'abord, on ne peut manquer de relever l'extraordinaire complexité de cette gouvernance. Ensuite, cette complexité contraste avec les compétences relativement limitées de la métropole du Grand Paris. Même remarque s'agissant du budget : 50 millions d'investissements pour faire un schéma de cohérence territoriale, c'est en soi pas mal ! Enfin, quelles sont les pistes de réformes sur cette gouvernance ? Il existe un scénario noir, à savoir la création de nouvelles instances qui viendraient se superposer à celles existantes.

Mme Françoise Gatel. - Qui peut le moins peut le plus !

M. Olivier Renaudie. - J'imagine qu'il pourrait être tentant de créer une assemblée des départements métropolitains ou un outil contractuel entre la métropole et la région. Un autre scénario reposerait sur la suppression de certaines strates, mais lesquelles ?

M. Philippe Dallier, rapporteur. - Nous y voilà !

M. Philippe Subra. - Je fais donc ma proposition. En supprimant les trois départements de la petite couronne et les établissements publics territoriaux, on obtient deux échelons : l'un de type décisionnel et programmatique, avec un conseil métropolitain - où il faudra introduire une forme de suffrage universel et dont il faudra peut-être diminuer le nombre d'élus ; 209, c'est quand même beaucoup - et un échelon de proximité, la commune. Je vous suis tout à fait sur ce point : son histoire, son rapport aux citoyens et sa capacité de longue date à résoudre les problèmes du quotidien en font un échelon indispensable. Je ne suis pas certain d'être dans l'air du temps de la différenciation...

M. Philippe Dallier, rapporteur. - J'ai bu du petit-lait pendant toute votre description de la situation actuelle : cela fait douze ans que j'ai écrit cela et que je le répète : les enjeux politiques sont malheureusement la raison pour laquelle nous n'avancions pas dans cette métropole. Il y a trop de

chapeaux à plumes à droite et à gauche, et personne ne veut voir disparaître le fauteuil dans lequel il est assis, donc ça ne bouge pas. La fusion projetée entre les Hauts-de-Seine et les Yvelines – qui est une aberration – ainsi que la transformation de Paris en collectivité en absorbant le département sont des idées anti-métropolitaines. D'une part, on a parfois des discours très pro-métropole, mais d'autre part, on fait en sorte que la métropole ne puisse pas se construire ; là-dessus, la droite et la gauche s'entendent absolument. Il faudra donc bien que l'État et le Parlement prennent leurs responsabilités, c'est pourquoi il est si important que nos collègues de province soient là : si on nous laisse entre nous, cela n'avance pas et n'avancera jamais...

M. Roland Castro. – La campagne nous sauvera !

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Il y a effectivement plus de bon sens en termes d'organisation territoriale en province qu'en Île-de-France !

Je buvais aussi du petit-lait en écoutant vos propos sur la gouvernance partagée : la gauche et la droite ne sont capables de s'entendre que pour ne rien faire ! Que la droite gouverne, que la gauche gouverne, que le « Nouveau monde » gouverne, je m'en moque, ce que je veux, c'est qu'il y ait un projet, que les citoyens décident et que leurs décisions soient appliquées. Avec le modèle actuel, c'est impossible ! Pour déterminer le bon outil de gouvernance, il faut reprendre le problème par le bon bout : pour chaque compétence, se demander quel est le périmètre pertinent, quels sont les moyens budgétaires. Je suis arrivé à la conclusion de toute façon qu'il n'y avait pas de périmètre pertinent pour toutes les politiques, il n'existe que des modèles qui ont des avantages et des inconvénients. Il y a douze ans, je l'avais dit : fusionnons déjà les trois départements de la petite couronne et Paris, ce sera déjà un effort gigantesque en matière de péréquation et de vision métropolitaine. Cela aurait déjà constitué une avancée formidable par rapport à ce qu'on a fait.

Concernant les différents niveaux, le niveau communal est indispensable, c'est celui de l'identité de la démocratie locale. Il nous faut une échelle métropolitaine, mais si on prend l'aire urbaine, cela fait 10 millions et demi d'habitants sur les 12 millions de la région - autant dire que la région n'existe plus - ; je ne sais donc pas où placer l'intermédiaire. Il nous faut enfin penser au niveau régional, mais peut-être que la région est trop petite ?...

C'est compliqué, mais il est temps de décider ; en 2008, on me disait que c'était trop tôt et maintenant on me dit que c'est trop tard... Il faut décider, quitte à causer du tort ou de la peine à certains, parce qu'il y va de l'intérêt national. Merci pour ce que vous avez mis en évidence ; cela passe toujours mieux lorsque c'est dit par des personnalités non politiques, il nous reste à trouver une solution exploitable.

M. Christian Manable, rapporteur. – Il faut absolument éviter de créer de nouvelles strates : ce ne serait plus un millefeuille, mais un double ou un triple millefeuille ! Comme M. Renaudie, je pense qu'il nous faut garder la commune pour la proximité démocratique, et la métropole pour son côté fonctionnel et stratégique. En revanche, pour agrandir la région Île-de-France, il faudrait aller soit vers la Normandie, soit vers le nord, et le Picard que je suis s'y oppose fermement !

M. Philippe Dallier, rapporteur. – Voilà pourquoi c'est difficile !

M. Pascal Savoldelli, rapporteur. – Je vous remercie pour vos quatre exposés. Il était intéressant de les entendre dans l'ordre où nous les avons entendus, de commencer par un récit – même non dénué d'amertume – et de finir par un discours plus politisé, qui ne me choque pas.

Pourquoi sommes-nous attachés à la commune ? Ce n'est pas parce que je voudrais défendre le parti communiste ; c'est que, qu'on le veuille ou non, elle reste le niveau qui conserve la compétence générale. Il y a là un fait démocratique indépassable : le maire et son équipe n'ont pas le choix, ils ont les gens en face d'eux. Aucune construction valable ne se fera sans la commune. C'est là que se trouvent les racines, l'identité.

Deuxième question : faut-il construire la gouvernance sur la base des politiques publiques ? Ce n'est pas une petite question : toutes les métropoles dans le monde ne font pas ce choix.

Partir du territoire existant en le rendant plus démocratique, c'est une idée qui me plait. On évite de dire qu'il y a des gens en trop. Mme Gatel a raison sur les écosystèmes ; quand on parle d'un territoire qui totalise 25 % du PIB de la France, il faut y faire attention.

Par ailleurs, il y a d'autres métropoles en France, et pas que des villages et des bourgs. Il y a un Grand Aix-Marseille et un Grand Lyon. Je me préoccupe des villes et des départements sans métropoles, car ils n'auront pas d'université, pas de grand hôpital. Face à cela, il n'y a ni droite, ni gauche, mais la lutte contre la discrimination territoriale.

Pour autant, on ne peut pas traiter cette question en dehors d'un projet de société : cela touche aux enjeux écologiques, aux inégalités sociales. Cela peut être un projet très enthousiasmant, bien plus porteur d'espoir que d'autres sujets de débat politique actuels.

Mme Josiane Costes, présidente. – Merci à Pascal Savoldelli de penser aux départements sans métropoles. Certains d'entre eux, non seulement n'en ont pas, mais en sont très éloignés. Dès lors, ils dépendent encore plus directement de Paris. De grâce, n'ajoutons pas de couche supplémentaire : vu de loin, ce serait encore plus incompréhensible ! Une

structure à trois niveaux me semble compréhensible par tous. Comme le dit Françoise Gatel, un texte sur le Grand Paris me semble effectivement indispensable.

Mme Françoise Gatel. – Merci de cette audition ; nous, législateurs, sommes conscients que la loi n'est pas une fin en soi, mais un moyen au service d'un projet.

Il faut éviter la simplification centralisatrice qui conduit à tailler un costume territorial identique pour le Cantal et pour ma Bretagne ; cessons de rechercher le périmètre idéal, ce ne serait qu'une vaine quête du Graal.

Vous avez fait allusion à l'appendice que nous avons ajouté dans la loi « Engagement et proximité ». Nous avons voulu procéder à un « acte chirurgical » sur les lois baroques qui manquent d'efficacité, mais il faudrait effectivement considérer le malade dans la totalité de sa personne et prendre le temps d'élaborer un texte unique.

S'il y a d'autres métropoles en France, je ne suis pas sûre que ce soient des modèles. Quand on voit qu'Orléans est une métropole... Parfois les métropoles assèchent leur *hinterland*.

Merci à Philippe Dallier pour son bel hommage à l'intelligence provinciale, mais les choses sont parfois difficiles chez nous également...

Il est pertinent de s'interroger sur les services que nous voulons rendre aux gens dans le domaine du logement, du transport, de l'emploi, et sur qui est le mieux placé pour le rendre. La commune a toujours l'avantage de la proximité ; mais la vie a changé et elle nous fait sortir quatre à cinq fois par jour du périmètre communal. Il faut simplifier l'organisation, mais les réalités sont complexes et il faut cultiver l'agilité : je crois plutôt, selon les besoins, à un réseau de coopérations différentes selon les secteurs. Même dans l'espace parisien, il y a des espaces frontaliers.

Il est évident qu'il y a trop de couches, beaucoup de chefs à plumes, beaucoup de politique dans tout cela. Philippe Dallier, peut-on se mettre d'accord sur un diagnostic, puis identifier les fonctions et le périmètre, et enfin définir les structures ?

M. Philippe Pemezec. – Il faut arrêter de croire que *big is beautiful*. Le bon niveau de gestion d'un grand nombre de problèmes est la commune. C'est le lieu démocratique, le lieu du lien. Il faut sans doute intégrer le droit à la différenciation et la possibilité pour une commune de récupérer la compétence d'urbanisme si le maire le souhaite. Tout le monde semble être d'accord avec l'idée de confondre la métropole et l'Île-de-France. Doit-on maintenir le territoire, qui est une construction imposée, ou le département ? La métropole et la commune pourraient-elles suffire ? Il faut un niveau

intermédiaire. Le département a le mérite d'exister. Bien sûr, une sensibilité peut se sentir piégée dans un département lorsqu'elle y perd la majorité... Reste que, lorsqu'on a divisé le département de la Seine, certains départements sont devenus très attrayants et d'autres beaucoup moins...

M. Philippe Subra. – Merci pour ces remarques stimulantes. On raisonne beaucoup sur des couples, mais les couples ne fonctionnent pas toujours de manière satisfaisante. Le couple périmètre idéal-périmètre existant, d'abord. Je suis d'accord : il n'y a pas de bon périmètre, mais il y en a des mauvais et certains sont meilleurs que d'autres. Il ne faut donc pas forcément conserver le périmètre existant. Il faudra bien en choisir un : les projets avancent, la crise climatique avance, la concurrence internationale aussi...

Le couple décision-coopération, ensuite. Je lis actuellement une biographie britannique du général de Gaulle : 1958 a été une période durant laquelle la France a pris des décisions fortes, qui structurent encore le pays aujourd'hui. Opposer les deux est problématique ; il faut de la coopération dans l'élaboration des contenus mais il faut aussi une instance qui puisse trancher. Les territoires de l'Île-de-France, de l'agglomération ou du Grand Paris sont confrontés à des problèmes gravissimes : aggravation des inégalités, péréquation insuffisante, enjeu environnemental, qualité de vie – même sans grève des transports – prix de l'immobilier, construction de logement social dramatiquement insuffisante... On ne pourra pas répondre à ces questions en faisant plaisir à tous. Il faut une instance qui décide. C'est pourquoi ces questions doivent être au centre des campagnes électorales.

Dernier couple, celui que formeraient la commune, revêtue de la légitimité démocratique et historique, avec l'instance bureaucratique. Je crois qu'on peut imaginer des solutions, certes imparfaites mais qui allient efficacité et démocratie.

M. Olivier Renaudie. – Il faut un texte d'ensemble sur Paris pour en aborder toutes les questions – périmètre, compétence, gouvernance – de manière à les penser ensemble. En procédant par petites touches, on ne peut être cohérent.

Mme Josiane Costes, présidente. – Merci beaucoup. Nous allons nous y atteler.

II. ACTES DE LA TABLE RONDE DU 26 NOVEMBRE 2020 SUR « L'ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE DU GRAND PARIS »

Mme Françoise Gatel, présidente. – Je souhaite tout d'abord remercier madame la maire de Paris, Anne Hidalgo, d'échanger avec nous au sujet de l'espace parisien. Ce sujet est éminemment national, car cet espace constitue le cœur de la France.

M. Patrick Ollier, président de la métropole du Grand Paris, a l'amabilité d'être parmi nous ce matin, tandis que Mme Valérie Pécresse devrait nous rejoindre.

Nous avons aussi les membres de la commission des Lois ainsi que les sénateurs de la région parisienne.

Nous proposons que Mme Hidalgo, M Ollier et Mme Pécresse expriment leur vision de la métropole du Grand Paris pendant dix minutes. Ensuite, notre collègue Philippe Dallier interviendra en tant que rapporteur de la mission lancée en 2020 par la délégation, sous la présidence de Jean-Marie Bockel. Il a déjà travaillé sur ce sujet précédemment. Notre mission travaille toujours avec des binômes, aussi Didier Rambaud en sera le co-rapporteur.

En 2019, lors de l'examen du projet de loi « Engagement et proximité », M. Lecornu nous avait annoncé qu'il était chargé par le président de la République d'ouvrir une réflexion sur le Grand Paris. La crise sanitaire a ensuite débuté. M. Lecornu est parti vers des horizons plus exotiques et la consultation annoncée n'a pas été activée. Pour autant, les questions que l'on pouvait se poser sur le Grand Paris restent d'actualité ou, en tout cas, referont surface le jour où ce projet de loi sera présenté. Nous avons eu l'occasion d'échanger à ce propos avec certains d'entre vous lorsque, avec mon collègue Mathieu Darnaud, qui était co-rapporteur, nous avons organisé quelques rencontres dans le cadre de la commission des lois.

Enfin, en février 2020, une table ronde a été organisée par Jean-Marie Bockel en présence de personnalités qualifiées. Était notamment présent Roland Castro, que le président de la République avait chargé, au-delà de ses qualités d'architecte, d'un rapport sur l'évolution institutionnelle du Grand Paris.

Parmi les sujets que nous avons repérés, il y a celui de la gouvernance, mais plus encore celui de l'articulation entre la métropole, les établissements publics territoriaux et les collectivités de la région Île-de-France. Cette articulation de moyens est sans doute à mettre en avant.

Ce Grand Paris n'est pas sans intéresser l'ensemble de la France. Il concerne douze millions d'habitants. Il s'agit aussi d'une région capitale.

Le travail de la délégation s'inscrit aussi dans le cadre du travail mené à l'initiative du président Larcher par un groupe, que j'appelle

« œcuménique », réunissant l'ensemble des groupes politiques du Sénat sur la décentralisation. Parmi des cinquante propositions de ce groupe de travail, la proposition 41 porte sur l'adoption, avant 2022, d'une grande loi de simplification et de démocratisation de l'organisation institutionnelle et de la région capitale.

Le premier enjeu est la simplification. Nous savons que la création du Grand Paris est le résultat d'une juxtaposition et d'une sédimentation d'un certain nombre de textes. Le professeur Renaudie nous a même parlé de « cauchemar légistique » tant cet espace n'est pas un mille-feuille, mais plutôt un *crumble* !

La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris prévoyait la création de pôles économiques du Grand Paris Express. Il y a ensuite eu une rafale de lois : la loi MAPTAM en 2014, la loi NOTRe en 2015, la loi de février 2017 sur le statut de Paris et l'aménagement métropolitain et, enfin, la loi Engagement et proximité du 24 décembre 2019. Cette dernière est venue toucher légèrement cet empilement législatif, d'une manière plutôt positive puisqu'elle visait à faciliter les choses. Il faut donc certainement simplifier les textes, mais également simplifier un système institutionnel parisien dont la particularité est d'être composée aujourd'hui de cinq strates administratives.

Le deuxième enjeu de la 41^e proposition du Sénat est de démocratiser, c'est-à-dire de faire en sorte que le Grand Paris concerne davantage à la fois les élus de terrain et les citoyens. Nous considérons que ce sujet concerne largement les provinciaux que nous sommes, compte tenu de la position géographique, mais aussi de la position essentielle de la région capitale.

Nos échanges avec les trois chefs d'exécutifs locaux sont importants pour que nous puissions avoir une diversité d'opinion sur leurs propositions d'évolution de la métropole du Grand Paris.

Mme Anne Hidalgo, maire de Paris. - Merci. Je partirai tout d'abord d'une conviction. Il est vrai que la construction d'un élément nouveau sur un territoire complexe - celui de la ville et de la région capitale et le lieu où siègent tous les pouvoirs - est forcément plus compliquée qu'ailleurs.

Cela explique que Paris a cinquante ans de retard par rapport à la province en termes de construction, de coopération communale et intercommunale. Ces cinquante ans de retard sont bien sûr très dommageables, mais ils sont explicables par ce contexte politique très particulier. Veuillez m'excuser pour cette expression triviale : on dit souvent que tous les chefs à plumes étaient à Paris et qu'il était donc plus compliqué de les mettre d'accord.

Une conviction a été assez vite partagée par beaucoup d'élus de tous bords. Ce fut notamment le cas des maires, bien sûr, qui ont l'habitude de construire du consensus sur leur territoire, et des politiques qui visent

l'intérêt général. En effet, les maires sont aussi gestionnaires directs de services publics. Beaucoup d'entre eux se sont dit : plus on avance dans le temps, plus notre territoire se développe et plus nous sommes en interdépendance.

En outre, Paris ne peut pas être une entité repliée sur elle-même, qui n'aurait pas d'intérêts à créer un développement harmonieux avec ses voisins. Dans l'histoire de Paris, il est arrivé que la ville ne se soucie pas beaucoup de ses voisins. Il faut néanmoins rappeler que c'était compliqué. En effet, Paris n'a un maire que depuis 1977. Tout ne pouvait sans doute pas se faire en même temps.

J'aimerais rappeler la mémoire de Patrick Devedjian, qui disait souvent que la ville de Paris avait eu l'habitude de mettre tout ce qui la dérangeait à l'extérieur. Je pense notamment à des logements sociaux et des cités, qui n'étaient même plus entretenus par la ville de Paris alors que celle-ci en était propriétaire. Cela concerne aussi la question des cimetières, mais, sur un territoire très étroit, il faut évidemment aller chercher ailleurs.

Cette situation générerait donc un blocage, y compris économique, de la ville capitale. Plus on a assisté, dans l'ombre, à un phénomène de métropolisation et d'émergence de grandes métropoles mondiales, plus cette absence de dialogue devenait un handicap, y compris dans la compétition internationale. Il était alors d'autant plus nécessaire d'avancer.

C'est ainsi que s'est constituée, dans les années 80, une sorte de groupe de pionniers de la métropole. Ces pionniers ont souhaité construire un espace de langage commun visant, avant même de parler de décision ou de délibération commune, à essayer de se comprendre. À Paris, à ce moment-là, nous sommes entrés dans une démarche autour de l'idée qu'il fallait réparer les choses mal faites qui pesaient à l'extérieur du périphérique. Nous avons entamé une démarche de relation bilatérale, de contractualisation avec les communes limitrophes de tous bords. On a travaillé avec Vanves et Issy-les-Moulineaux comme avec Montreuil et Saint-Denis. Ce groupe a commencé à réfléchir sur le plan institutionnel. Il était convaincu que cela devait partir des maires. Sur ce point, ma conviction est totale. En effet, on doit partir des maires si l'on veut créer un espace démocratique. Ce groupe était également convaincu qu'il fallait se comprendre pour avancer.

Comme toujours dans l'Histoire, il existe des temps d'accélération. Il y a la loi qui, à un moment donné, constitue cette métropole. Cette loi est très imparfaite, on l'a contestée. Une fois la loi adoptée, on a eu du mal à trouver ensemble un chemin pour que cette loi instaurant la métropole du Grand Paris puisse fonctionner.

Là aussi, je viens sur un terrain quelque peu politique. Deux approches ont existé : soit on considérait que c'était un espace d'affrontements entre familles politiques - cette approche était portée par

certain - , soit on considèrait, partant de nos expériences de maires, que cela devait être un espace de gouvernance partagée et de consensus. En effet, c'est une fabrique de consensus. Il s'agit d'un choix que nous avons fait, notamment en nous retrouvant derrière la candidature de Patrick Ollier afin de présider cette métropole et mettre en place une gouvernance partagée.

Bien sûr, de nombreux problèmes ne sont pas résolus. Je laisserai Patrick évoquer les questions de finances, qui constituent tout de même le « nerf de la guerre ».

Néanmoins, est-ce que cette métropole est simplement l'expression du *crumble* ou d'un étage de mille-feuille, comme elle a été caricaturée ? Je pense qu'il faut être beaucoup plus objectif dans l'approche de cette métropole. Certaines choses ont fonctionné et n'auraient pas pu être créées sans cet espace de dialogue institutionnel totalement imparfait, qui doit être repensé à l'avenir.

Parmi les choses qui ont marché, on a pu porter ensemble les Jeux olympiques et paralympiques. Je me suis inscrite en tant que maire de Paris, car c'est la ville haute qui signe et porte la candidature. Je me suis inscrite dans une candidature métropolitaine, car je sais qu'il faut une gouvernance métropolitaine.

La zone dense doit avoir une gouvernance spécifique, ce qui ne veut pas dire qu'il ne faut pas parler de ce qu'il se passe au-delà de la zone dense. Il faut au contraire une alliance des territoires. Néanmoins, il faut prendre en considération les sept millions d'habitants qui habitent dans ce que mon ami Roland Castro appelle « l'œuf au plat ».

Nous avons porté et gagné les Jeux Olympiques ensemble. Nous les réaliserons ensemble et cela aura un impact majeur sur la Seine-Saint-Denis.

Un autre élément intéressant est la dynamique relative aux transports, qui couvre toute la région Île-de-France. La présidente du conseil régional est aussi présidente d'Île-de-France Mobilités. Il existe quand même des sujets spécifiques aux transports de la zone dense, que personne ne peut écarter. Le fait que tous les transports soient conçus du centre vers la périphérie n'était pas satisfaisant. Il n'y avait donc pas de transports de banlieue à banlieue.

Le Grand Paris Express naît de l'idée qu'il faut retisser des possibilités de pouvoir se déplacer en transports en commun sans passer par le centre. Nous savons à quel point les transports sont structurants du développement économique des territoires. Au sujet du Grand Paris Express, il faudrait arrêter la dualité entre une présidence par l'État d'un côté, une présidence d'Île-de-France Mobilités de l'autre côté et, au milieu, une métropole qui n'a pas voix au chapitre alors que le sujet concerne la mobilité quotidienne de sept millions d'habitants. Il faudrait parvenir à organiser la métropole comme autorité de second rang. Cela me paraît une évidence.

La Zone à faible émission (ZFE) fait aussi partie des avancées importantes. La pollution constitue évidemment un sujet. Ce sujet est plus fort à Paris, car, plus vous vous approchez du centre, plus la ville est polluée. Il fallait donc agir. Je peux vous dire que, quels que soient les combats, je ne le regrette pas. Évidemment, cela ne pouvait pas se passer seulement à Paris. Il fallait intégrer ce qu'il se passait sur un territoire métropolitain plus large. Les problèmes de pollution ne sont pas tout à fait les mêmes en Seine-et-Marne, autour de la Vallée du Loing, et à l'intérieur de Paris. La ZFE est donc une avancée métropolitaine que l'on doit à ce dialogue.

« Inventons la métropole », lancé par Patrick Ollier, est un projet très structurant montrant que la métropole a été à l'origine d'une politique publique on ne peut plus efficace. « Inventons la métropole » est un immense appel à projets sur tous les territoires de la métropole. Cet appel à projets a attiré des investisseurs, des architectes et des citoyens pour « fabriquer du territoire », alors qu'il était jusque-là difficile d'attirer des investisseurs. C'est tout de même une politique publique qui, partant d'une ingénierie partagée entre Paris et la métropole, a permis de lever dix milliards d'euros d'investissements privés dans un premier temps. Je ne connais pas beaucoup d'autres projets ayant levé tant d'argent à partir d'un apport d'environ 200 000 euros.

Il est vrai que, parfois, c'est un mille-feuille, un casse-tête et que la question du financement n'est pas réglée. Néanmoins, si l'on veut « sortir par le haut », je pense qu'il faut ne pas s'enfermer non plus dans le sujet institutionnel. Il faut plutôt partir des projets.

À mes yeux, la métropole est d'abord une métropole des projets. D'ailleurs, c'est la bonne façon d'associer tous les pouvoirs publics, tous les acteurs publics et privés et, évidemment, les citoyens. Ma recommandation est donc de régler les questions relatives au financement. Néanmoins, en même temps, il faut se donner le temps et accepter une part d'imperfection liée à l'histoire complexe de cette ville, métropole et région capitale. Il faut avancer de façon très pragmatique à partir de ces grands projets structurants, dont j'espère qu'ils nous permettront, une fois la crise du Covid-19 derrière nous, de redonner l'élan que nous devons donner à notre ville, à notre métropole et à notre région. Cet espace est tout de même un de ceux qui souffrent le plus, car il est très dépendant des échanges internationaux.

Je pense que nous pouvons mettre le temps à profit. Ne nous racontons pas d'histoires, il n'y aura pas de nouveau grand projet de loi. Ce type de projet de loi nécessite du consensus, du dialogue, de la discussion et du respect. Nous ne sommes pas dans un moment où cela sera possible. J'espère tout de même que, pour le respect, ce sera possible. Néanmoins, la construction sera plus compliquée. Essayons donc de « sortir par le haut » et d'affirmer cette métropole des projets.

Mme Françoise Gatel, présidente. – Merci. Monsieur le Président Ollier, je vous cède la parole.

M. Patrick Ollier, président de la métropole du Grand Paris. - Merci. Je suis heureux de retrouver quelques collègues avec lesquels j'ai ferraillé, de manière positive et complice, pour la création de la métropole du Grand Paris.

J'aimerais tout d'abord expliquer pourquoi je me suis impliqué dans ce dossier. Dans le département des Hautes-Alpes, j'ai été président des élus de la montagne pendant dix ans et je défendais le monde rural. J'ai créé la première communauté de communes de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, dans le Briançonnais. C'était passionnant. Je l'ai fait avec des maires communistes et socialistes. J'ai compris à ce moment-là qu'on devait écarter la rigueur des engagements politiques nationaux pour nous intéresser uniquement au bien public. En arrivant dans les Hauts-de-Seine, à Rueil-Malmaison, j'ai créé la première agglomération des Hauts-de-Seine - en dehors de Grand Paris Seine Ouest (GPSO), qui existait déjà - avec Nanterre et Suresnes. Cette agglomération a fonctionné pendant de nombreuses années. Je me sens donc tout à fait impliqué dans ce raisonnement, toujours dans le même état d'esprit.

Ce que vient de dire Anne Hidalgo me convient très bien. Nous devons être capables de nous abstraire de nos convictions nationales pour nous intéresser à la population dont nous sommes responsables. Il s'agit de mon credo.

Lorsque j'étais parlementaire, j'ai voté contre la loi NOTRe. J'ai quitté le Parlement volontairement afin de mettre en œuvre la métropole. J'ai pensé naïvement, au départ, que si celles et ceux qui voulaient la faire disparaître avaient la complicité de celui ou celle qui aurait pu être président de la métropole, nous n'aurions jamais pu construire la métropole du Grand Paris.

Je remercie Anne Hidalgo, mais aussi les groupes communiste, écologiste et centriste. Je vois le sénateur Laurent Lafon qui est le responsable de notre fonds d'investissement métropolitain. J'ai vu également le sénateur Hervé Marseille, qui a œuvré au niveau des centristes. Nous nous sommes attachés à faire abstraction de nos engagements politiques pour essayer d'être utiles à ces sept millions d'habitants. C'est la gouvernance partagée.

J'ajoute qu'en quatre ans de fonctionnement opérationnel environ, je n'ai pas le souvenir d'une discussion politique au bureau de la métropole. Dès le départ, nous avons dit que ce bureau n'était pas le lieu de la politique politicienne. Selon notre raisonnement commun, nous concentrons nos actions afin d'être utiles pour les sept millions d'habitants de la métropole.

Nous nous sommes engagés dans la mise en place d'un texte de loi qui n'est absolument pas satisfaisant. Je revendique le fait de l'avoir

combattu, car, à l'époque, le Gouvernement a fait des erreurs sur le périmètre et sur le budget. Lorsqu'on parle de compétences, on se rend compte que la métropole du Grand Paris est la seule métropole de France à ne pas disposer de compétences opérationnelles, alors qu'il s'agit d'une des deux ou trois métropoles les plus importantes d'Europe.

Je vous remercie donc de réfléchir à cette évolution, car, en effet, ces problèmes ne se posent pas seulement par rapport aux souhaits des uns ou des autres, ils doivent s'apprécier uniquement par rapport aux services que l'on peut rendre aux habitants.

Ce sont avant tout les maires qui doivent rendre ces services, car ce sont eux qui sont responsables, sur leur territoire, de l'exécution au quotidien des décisions qui sont prises. Sans le soutien des maires, il n'est pas possible de conduire des politiques coordonnées. Peut-être que cela évoluera dans un autre sens plus tard, mais, aujourd'hui, je suis fermement attaché à la métropole des maires.

Le problème est que l'on veut « tuer le bébé », qui n'a que quatre ans. Néanmoins, il faut nous laisser le temps de prouver notre efficacité collective - car nous en avons une - avant de dire qu'il faut supprimer la métropole.

Cette gouvernance partagée et unique est le moyen de mettre en place des politiques publiques dans un périmètre de zone dense. Comment gérer au quotidien 131 politiques différentes avec 131 maires de la zone dense ? Il n'existe pas de réponse à cette question. La seule réponse possible est l'unité d'action et cette unité d'action ne peut avoir lieu que dans un périmètre parfaitement identifié de la zone dense, qui s'appelle la métropole. Cette unité d'action ne peut se concevoir qu'à travers cette gouvernance partagée, avec des compétences particulières, que les maires décident ensemble de mettre en œuvre.

La métropole doit être attractive et stratégique, mais à la hauteur des services qu'elle peut rendre à sept millions d'habitants. En outre, elle s'insère bien entendu dans une région qui est au-dessus ou à côté de la métropole. En principe, les compétences ne sont donc pas les mêmes. Elles doivent être complémentaires. À partir de la complémentarité des compétences des différents acteurs, il n'existe plus de problème de mille-feuille.

Le problème est la simplification et la concurrence des compétences. J'ai le souvenir que nous avons évoqué cette question avec certains à l'époque de la loi « Pasqua » n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, pour laquelle j'avais été rapporteur à l'Assemblée nationale. Nous n'avions pas été capables de le gérer, à cause de ma propre majorité. Si les compétences sont complémentaires, peu importe le nombre d'institutions qui existent.

À ce moment-là intervient l'aménagement du territoire. Madame la présidente, cela me ferait plaisir de lire « délégation aux collectivités

territoriales et aménagement du territoire ». En effet, pour l'aménagement du territoire, nous avons « cassé la boussole » en contrevenant à la réussite du plan. Maintenant, on recommence un ersatz de plan.

On a « cassé la boussole » en tuant quasiment la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Ainsi, il n'existe plus de vision stratégique de l'État. Il est quand même extrêmement préoccupant qu'il n'y ait plus de vision stratégique de l'aménagement du territoire par l'État sur le plan national. À l'époque, le premier ministre m'avait parlé d'une décentralisation vers les régions. Non ! Il y a des coordinations, des harmonisations et des intérêts communs qui dépassent le périmètre d'une des institutions, que ce soit la région, la métropole ou la ville. La notion d'aménagement du territoire me semble donc être complémentaire de l'existence d'une collectivité pour rendre le maximum de services en harmonisant, coordonnant et mutualisant, pour faire des économies d'échelle, dans un périmètre métropolitain.

Ces instruments d'aménagement du territoire nous permettent donc, si nous réfléchissons bien, d'éviter les débats auxquels nous sommes soumis aujourd'hui. Qu'est-ce que la métropole va nous prendre ? La métropole ne prendra rien. Elle gèrera son périmètre au maximum, dans l'intérêt des populations. On pourrait répondre qu'elle va aspirer l'attractivité et le développement économique. Je peux comprendre ce raisonnement, auquel je souscris volontiers. Néanmoins, j'inverse l'ordre des valeurs et je demande plutôt ce que la métropole peut apporter. À partir de là, en créant des conventions stratégiques de coopération dans la loi, nous pouvons organiser ce que j'appelle l'aménagement du territoire intra-métropolitain sur des thématiques particulières, avec des engagements budgétaires précis. La région doit y être associée. Il pourrait exister des contrats de développement entre région et métropole - ainsi que l'État s'il souhaite s'y associer - de sorte que n'existe plus ce questionnement sur ce qu'absorbe la métropole. Je reconnais qu'il s'agit d'un véritable problème qui se pose. Je pense que, dans l'intelligence collective, nous devons être capables de nous poser la question, mais surtout d'imaginer des solutions.

Aujourd'hui, le budget de notre métropole est indigent. Au passage, je souhaite que le Sénat intervienne en loi de finances, car il y a eu des tentatives visant à déséquilibrer le financement de la métropole, et ces tentatives nous conduiraient peut-être à fermer la porte et à faire disparaître la métropole si elles aboutissaient sur le plan budgétaire.

J'entends bien qu'on veuille défendre certains principes au nom de l'alliance des territoires. Néanmoins, je ne comprends pas du tout qu'il n'y ait pas, au niveau de l'État, une volonté d'indiquer le délai durant lequel on va travailler sur la gouvernance. Si c'est après la présidence de la République, cela ne vaut peut-être pas la peine de commencer ce débat aujourd'hui. En outre, ce n'est pas au détour d'une loi de finances que l'on peut essayer d'atteindre un objectif au niveau des principes institutionnels.

Il existe un hiatus terrible dans la loi concernant les territoires. On a laissé des Établissements publics territoriaux (EPT) qui ne sont pas des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Ces EPT ne sont pas des établissements à fiscalité directe. On les a laissés exister en pensant que tout se passerait bien. Pensez-vous qu'on puisse imaginer qu'il y ait douze entités différentes avec des fiscalités autonomes - forcément différentes, voire antagonistes - dans un même périmètre ?

Je suis un homme de l'Ouest, donc forcément suspect de venir des territoires riches et de ne pas m'intéresser aux territoires dits nécessaires de l'Est. La métropole souffre de cette suspicion.

Je me permets d'ouvrir une parenthèse. Je remercie Anne Hidalgo d'avoir parlé du projet « Inventons la métropole ». Je regrette que personne n'en parle davantage. Dix milliards d'euros de permis de construire commencent à être signés en ce moment. Quatorze ou quinze sont signés. On dénombre 77 projets urbanistiques ou architecturaux exceptionnels, avec des jurys qui ont été organisés avec l'État et les responsables locaux bien entendu. Les permis de construire commencent à être signés. Ces dix milliards d'euros seront dépensés à partir de 2021 au fur et à mesure des constructions. Ces projets s'inscrivent dans une volonté de relance, particulièrement évoquée en ce moment. Cela complète par ailleurs les actions de la région et de la mairie de Paris. Cela contribue néanmoins à un espoir de création de valeur ajoutée pour la France, dans le contexte de la crise du Covid-19. Deux tiers des 77 projets sont créés dans les départements du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis. Sept projets concernent Paris, et un tiers seulement des projets se feront dans l'ouest de Paris, c'est-à-dire les Hauts-de-Seine. Il s'agit d'un véritable rééquilibrage territorial.

Je termine sur les attaques dont nous sommes l'objet en ce moment - j'en ai subi douloureusement. Le fonds d'investissement métropolitain, c'est exactement la même valeur. Les Hauts-de-Seine ont reçu 39,5 millions d'euros sur le dernier fonds, tandis que la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne ont reçu 84 millions d'euros. Cela représente quasiment un découpage entre deux tiers et un tiers. Nous veillons à ce que ceux qui reçoivent le plus soient ceux qui ont le plus besoin. Nous n'avons pas besoin que l'on nous dise de faire ainsi. Nous sommes tous autour de la table pour décider comment on engage ces dépenses. Cela mériterait d'être sacralisé dans la loi, car, effectivement, dans une loi objective devrait être inscrite une méthode de travail d'aménagement du territoire.

Concernant les territoires, il est aberrant qu'existent ces entités indépendantes. Je suis vice-président du territoire Paris Ouest La Défense (POLD), qui est le territoire le plus riche. Il existe le Service public industriel et commercial (SPIC), d'une part, sur le plan national, qui crée la solidarité en effectuant la répartition sur le plan du territoire. Il existe aussi le Schéma directeur de la région Île-de-France (SDRIF), qui s'occupe d'une répartition. La péréquation fonctionne donc plutôt correctement. Regardez bien la ville

de Rueil-Malmaison : on donne quatorze millions d'euros par an aux villes de la Seine-Saint-Denis. Cela fonctionne, mais ce n'est pas la métropole.

Je souhaite que les territoires existent en tant qu'entités géographiques. En effet, la proximité, pour le travail de maire, ne peut effectivement se faire qu'à travers des zones géographiques identifiées. Il faut que le territoire soit intégré dans la métropole. Néanmoins, ce n'est pas aux territoires de décider de leur fiscalité. La fiscalité doit être métropolitaine. La répartition doit se faire dans un budget métropolitain, par rapport au mérite et aux projets que chaque territoire peut dégager. Il n'y a pas de problème avec le fait que la métropole apporte le financement, mais cela ne peut se faire que dans le cadre d'une harmonisation et d'une coordination dans l'intérêt des tous les habitants.

Si l'on parvient à trouver un équilibre entre ces éléments que j'évoquais et cette complémentarité avec les autres institutions, on arrivera à créer une métropole dynamique dans l'intérêt des populations.

Mme Françoise Gatel, présidente. – Merci. Madame la présidente de la Région, je vous cède la parole.

Mme Valérie Pécresse, présidente de la région Île-de-France. - Merci. J'aimerais tout d'abord vous dire que l'Île-de-France est bien sûr un mille-feuille, qu'il existe évidemment une imbrication de compétences et de strates et, en même temps, je voudrais mentionner l'intelligence des personnes. Je souhaite remercier ici, devant vous tous, à la fois Patrick Ollier et Anne Hidalgo, car, lorsque la crise du Covid-19 a frappé l'Île-de-France - région ayant la compétence développement économique -, nous avons créé un fonds de résilience pour les « tout-petits » entrepreneurs (les indépendants, les très petites entreprises, les petites et moyennes entreprises, l'économie sociale et solidaire et les restaurateurs). Ce fonds « Résilience » est une aide de 3 000 à 100 000 euros. J'ai demandé à la maire de Paris et au président de la métropole de se joindre à la région pour cofinancer ce fonds. Anne Hidalgo et Patrick Ollier ont tout de suite répondu positivement. Ce n'était pas une évidence pour moi en raison des rivalités et des convictions politiques différentes.

Nous sommes la seule région qui aura, en décembre, consommé 100 millions d'euros dans son fonds Résilience. Nous sommes la seule région qui aura réussi, grâce à nos acteurs de l'Économie sociale et solidaire (ESS), à apporter cette aide conjointe.

L'Île-de-France est un mille-feuille. Mais au-delà de la bureaucratie et de la complexité, il y a l'intelligence des personnes qui dirigent les collectivités et qui sont, au-delà de toutes les convictions partisanes, d'abord des serviteurs de l'intérêt général. Je tiens à remercier à la fois la métropole et la ville d'avoir participé à cette aventure si bénéfique. Nous dénombrons 6 000 entreprises qui auront bénéficié de ce fonds.

Ma focale est plus large. Il y a trois ans, nous avons connu le mouvement des Gilets jaunes. Ce mouvement est né en Île-de-France. Personne ne le sait : tout le monde pense que c'est un mouvement qui est d'abord né dans les territoires. Pourtant, le mouvement des Gilets jaunes est né en Seine-et-Marne, avec M. Drouet, souvent vu à la télévision, et Mme Ludowski, souvent vue à la télévision également. Ce mouvement est né à 45 kilomètres de Paris, car il n'y a pas de pire relégation que d'habiter à 20 kilomètres d'une métropole prospère, hyper-riche et de regarder de loin cette métropole en se disant que chez soi, on n'a pas de médecins, de services publics, de transports qui fonctionnent, etc.

Il me semble qu'aujourd'hui, le sujet est effectivement celui de l'aménagement du territoire. Vous avez peut-être vu que les extrêmes se sont saisis de cette question. Les extrêmes portent un projet de démétropolisation. Il faut donc que l'on soit très vigilants.

À mes yeux, le grand sujet politique que doit traiter le Sénat est celui de l'équilibre des territoires. Ce sujet est celui d'un équilibre territorial qui doit harmoniser à la fois cette dynamique exceptionnellement porteuse économiquement des centres-villes, des centres urbains et l'aménagement de ces territoires ruraux péri-urbains ou ruraux profonds, qui sont aux portes. Aujourd'hui, on vit mieux à Chartres, à Orléans ou à Amiens qu'on ne vit en Seine-et-Marne, en Île-de-France.

Dans la grande couronne de l'Île-de-France, on dénombre cinq millions d'habitants. Pour ces habitants, la métropole est un nouveau périphérique, une nouvelle fracture. Pour eux, il y a ceux qui sont dedans et ceux qui sont dehors. Ces cinq millions de personnes pensent que la métropole les exclut et qu'elle complexifie.

Aujourd'hui, on parle beaucoup de la pollution et de la question écologique. L'Île-de-France est une région à la fois très urbaine et très rurale. Dans une vision d'un monde de demain, il faut que l'on recouse les fractures entre cet urbain et ce rural.

Nous allons installer la fibre sur l'ensemble de l'Île-de-France d'ici 2023. Tout le monde aura accès au très haut débit, il y aura du télétravail.

Avec la crise sanitaire, je vois des habitants quitter Paris, la petite couronne et la zone hyperdense pour chercher un pavillon et un peu d'espace vert. Aujourd'hui, il existe un petit exode à l'intérieur de la région vers ces zones rurales. Il y aura de plus en plus de lien entre cette ruralité péri-urbaine et ce centre hyperdense. Il y aura de plus en plus de gens qui travailleront dans l'un et qui habiteront dans l'autre.

J'en parlais avec Christian Jacob il y a quelques années. Il s'était dit que, puisque l'on avait fait la métropole du Grand Paris, Provins pouvait s'allier à Sens, Troyes et Amiens pour faire un petit territoire. Il avait interrogé à ses habitants, qui lui avaient répondu qu'il existait 20 trains pour

Paris contre 4 trains pour Troyes aux heures de pointe. Cette interconnexion des habitants et des modes de vie est très puissante.

Je le dis, car, quand la métropole a été créée, j'ai compris son ambition. L'ambition de la métropole est d'être plus puissante que Londres. Paris et Londres sont les deux métropoles globales en Europe. Tous les autres pays sont fédéraux et ont des pôles de développement. Néanmoins, il existe seulement deux métropoles globales. La question est donc la « rivalité » entre la puissance de Paris et celle de Londres en termes d'attractivité. Quand on a créé la métropole, je l'ai vue comme un vrai outil au service de l'emploi, de l'attraction et du rayonnement de l'Île-de-France. Or il faut dire que cette métropole hyperdense n'a pas le bon périmètre, pas la bonne gouvernance et, à mon avis, pas les bonnes compétences.

Si l'on veut faire une métropole inclusive et écologique, le périmètre est aujourd'hui l'Île-de-France. En effet, la région doit nourrir Paris. Je vois que la mairie de Paris s'intéresse maintenant aux terres agricoles de la grande couronne. La mairie se dit qu'il serait bien que ces terres nourrissent Paris. Par ailleurs, si l'on veut de l'air pur, il faut cultiver et protéger les forêts, qui couvrent la moitié de l'Île-de-France et sont aujourd'hui essentiellement en grande couronne. Il faut préserver nos espaces agricoles. À mes yeux, la question de la métropole écologique est à la fois urbaine et rurale. Avec la région Île-de-France, vous avez la possibilité de créer une région métropolitaine, certes, mais aussi inclusive et écologique.

J'ajoute qu'en créant une métropole réduite à Paris et à sa petite couronne, on a tourné le dos à la vision de Delouvrier. Dans les années 1970, Paul Delouvrier, grand aménageur qui a pensé l'Île-de-France, s'était dit qu'il fallait une région polycentrique. En effet, une région polycentrique est une région offrant une qualité de vie, où l'on trouve de l'emploi près de chez soi et non forcément dans l'hypercentre. C'est pourquoi Delouvrier a créé Cergy-Pontoise, Évry, Marne-la-Vallée ou Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines. Ces villes nouvelles permettent moins de transports, moins de pollution, moins de déplacements et une autre qualité de vie. Nous avons tourné le dos à cette vision, qui s'appuyait vraiment sur les forces de la grande couronne, pour dire que le développement métropolitain se concentrera sur Paris et la petite couronne. Qu'est-ce qu'une métropole qui n'inclut pas dans son périmètre Roissy (grand aéroport international), Saclay (premier centre de recherche technologique de France), Marne-la-Vallée (où se situe Disneyland Paris, premier *hub* touristique d'Europe) ou encore Versailles (qui accueille huit millions de touristes) ?

Le sujet est que, dans son périmètre actuel, la métropole est tronquée. Certains pourraient alors dire qu'il faut prendre tout l'urbain. Une telle idée « tuerait » complètement ces territoires. Le président de l'Essonne vous dira que si l'on inclut Saclay dans la métropole, il ne restera plus que « les pauvres », soit un million d'habitants qui ne vivent pas à Saclay, mais sont tirés par la dynamique de Saclay. Si vous dites au Val-d'Oise que l'on

inclut Roissy dans la métropole, qu'allez-vous dire aux habitants de Garges-lès-Gonesse et de Sarcelles, qui sont aussi pauvres que les habitants des villes les plus pauvres de Seine-Saint-Denis ? On a donc aujourd'hui une vraie cohérence régionale, qui est très difficile à fracturer. Et, pour cinq millions d'habitants de la grande couronne, la métropole fracture, exclut et complexifie.

Cette métropole complexifie donc. Ce n'est pas une critique de l'action de Patrick Ollier, qui est dans sa position institutionnelle. Patrick Ollier a des compétences de développement économique, comme la région, comme les villes. Il a des compétences urbanistiques, comme la région, comme les villes. Donc la vérité est que tout ça engendre des autorisations et des schémas de plus. Cela crée de la complexité.

Je propose évidemment un périmètre régional pour cette métropole. Je propose que la région devienne la métropole de façon à pouvoir vraiment être inclusive et écologique. Je propose que les compétences soient unifiées.

Je pense que la métropole trouverait toute sa légitimité à être une collectivité d'investissement. Sauf que la collectivité d'investissement est la région. Nous le constatons dans les propos de la maire de Paris qui dit qu'elle aimerait que la métropole fasse des transports, et qu'elle devienne donc collectivité d'investissements. Le problème est qu'il n'y a pas un RER dont le terminus est à Rueil-Malmaison. Le terminus du RER est au fin fond des Yvelines, du Val d'Oise, de l'Essonne ou de la Seine-et-Marne.

Il existe d'ailleurs une incongruité : on a donné à la métropole la compétence inondations. Pourtant, est-ce que quelqu'un pense que les inondations de Paris ne viennent pas de la grande couronne ?

Je souhaite donc dire qu'il existe une imbrication de ces territoires. Il est très difficile d'établir une frontière. Cette frontière est artificielle, administrative et légale entre la petite et la grande couronne en Île-de-France. Je pense que les habitants de la Celle-Saint-Cloud, qui jouxte Rueil-Malmaison, se sentent tout autant habitants de la zone dense que les habitants de Rueil-Malmaison. La compétence pourrait donc être une compétence d'investissements, sauf qu'aujourd'hui la collectivité d'investissements est la région.

Mon dernier sujet est la gouvernance. J'ai entendu ce plaidoyer pour une intercommunalité géante. La métropole est effectivement le lieu d'expression des maires. Patrick Ollier a raison sur le fait que cette expression des maires est très importante. À la présidence de la région, je considère que je suis à la tête d'un orchestre de maires, même si mon assemblée est une assemblée politique élue. Néanmoins, je considère que, si je veux faire une région belle, ce sont les maires que je dois aider. Je travaille maintenant avec des groupes *WhatsApp* de maires, au sein desquels certains me demandent directement ce qu'ils veulent. Nous avons donc un lien extrêmement direct avec les maires.

Ceci dit, une critique à cette assemblée de maires doit quand même être entendue. Lorsque les sujets fâchent vraiment, il est très difficile d'imposer des choses dans une intercommunalité. Tel est par exemple le cas pour les documents d'urbanisme, qui nécessitent de faire de vrais choix. Il est quasiment impossible aujourd'hui de faire voter un document d'urbanisme sans une légitimité électorale politique pour le faire. La raison est très simple : chaque maire veut garder son propre pouvoir d'urbanisme.

À la région, nous disposons d'un schéma directeur qui s'appelle le SDRIF. Nous l'avons fait voter par une assemblée politique avec une majorité politique. D'ailleurs, en général, c'est relativement consensuel excepté certains points. La métropole a du mal à travailler sur ces sujets de logement, d'urbanisme, etc. En effet, chaque maire a une vision différente de ces sujets. La question de la légitimité politique de l'élection du président de la métropole se pose donc en Île-de-France, comme elle s'est posée dans les autres métropoles de France.

Je vous proposerais plutôt une métropole régionale avec deux collèges. Un premier collège serait l'assemblée élue, soit le collège des citoyens, l'expression démocratique avec, comme aujourd'hui, un vote à la proportionnelle départementalisée. Le second collège serait l'assemblée des maires. Je proposerais de donner un vrai pouvoir de décision à l'assemblée des maires, tel que le Sénat en dispose dans la République.

Cela nous permettrait d'avoir une région métropole qui soit l'émanation des citoyens. Aujourd'hui, les citoyens ne se sont pas du tout appropriés la métropole. On ne s'approprie pas une collectivité élue à double niveau. On s'approprie très difficilement les intercommunalités. On s'approprie son maire, celui pour qui on vote au suffrage universel. Malheureusement, on s'approprie beaucoup moins facilement ceux qui sont élus au suffrage indirect, sauf les sénateurs bien évidemment, car ils sont omniprésents sur leur territoire. Donc, si l'on forme la métropole des citoyens, elle doit être élue au suffrage universel. Ce scrutin doit être proportionnel pour que toutes les sensibilités politiques y soient représentées. Il faudrait également un conseil des maires pour qu'ils puissent aussi faire entendre leur voix.

Si cette simplification par la fusion métropole-région est créée, on peut garder les territoires en dessous comme échelon de proximité avec une jauge de 400 000 habitants. On peut également garder les intercommunalités de grande couronne, mais ces dernières devront s'accroître. En effet, des intercommunalités en grande couronne sont trop petites. Il faudrait donc que l'on puisse avoir une jauge de 300 000 ou 400 000 habitants pour faire un territoire qui soit en lien avec la région. À ce moment-là, il me semble que l'on simplifie grandement l'architecture.

Madame la Présidente, si jamais vous n'alliez pas sur mon « *big bang* » territorial et si vous restiez en deçà de cette vision très simplificatrice

et, à mon avis, très œcuménique, je vous demanderais seulement que le Sénat essaie de créer le principe d'associer à une compétence, une collectivité et un impôt. En effet, c'est cela qui marche bien. La vérité est que depuis que les compétences départementales et régionales ont été clarifiées, cela va mieux et on sait qui fait quoi. C'est ce qui est très paradoxal : la cohésion entre départements et régions fonctionne de façon plutôt satisfaisante.

Mme Françoise Gatel, présidente. - Je vous remercie de la richesse de vos réflexions et de vos propositions. Je vous ferai part de mon sentiment d'élue provinciale qui cohabite dans un département où il y a aussi une métropole. Vos questions sont aussi éminemment provinciales. Nous avons les mêmes questions d'équilibre du territoire et surtout d'efficacité de l'action publique au service de nos concitoyens. Au travers de la loi NOTRe, nous avons vu cette frustration de la recherche du périmètre pertinent. C'est comme une « quête du Graal » qui n'est jamais finie et qui échoue.

J'ai entendu ce que vous dites les uns et les autres, c'est-à-dire l'intérêt d'avoir des espaces d'échanges pour articuler les territoires.

Je cède la parole à notre rapporteur Philippe Dallier.

M. Philippe Dallier. - J'aimerais commencer en disant un mot de l'ambition que nous nous fixons. Le Sénat ne part pas de rien puisque l'on a déjà travaillé sur le sujet. Il existe un rapport, celui que j'ai rendu en 2008 intitulé « le Grand Paris, un vrai projet pour un enjeu capital », avec une proposition très ambitieuse en matière de « *big bang* ». Je pense que ce rapport reste encore celui qui était le plus disruptif, comme disent certains aujourd'hui.

Nous reprenons donc le sujet et nous souhaitons éclairer le débat. Je pense qu'il y a au moins un point de consensus entre nous, c'est l'idée que nous ne pouvons pas rester dans la situation actuelle. À l'évidence, cette situation ne satisfait personne. J'exagère à peine en disant que la présidente de la région nous a expliqué que la métropole devait disparaître et qu'elle ne servait à rien. Dans le schéma de Mme Péresse, il n'y a plus de métropole, mais une assemblée de 1 200 maires qui cohabiteraient avec le conseil régional, avec deux types d'élections différentes. Le jour où une majorité ne sera pas la même dans l'autre assemblée, je ne sais pas comment cela pourrait fonctionner. En tous cas, il n'y a plus de métropole en tant que telle.

Mme Valérie Péresse, présidente de la région Île-de-France. - Monsieur le rapporteur, je me tiens à votre disposition pour vous expliquer plus en détail.

M. Philippe Dallier. - Volontiers, Madame la Présidente.

Le président Ollier fait le constat que, s'il dispose d'un budget de 3,5 milliards et qu'il a rendu à chacun ce qu'il avait précédemment, il lui reste, selon les années, une centaine de millions pour « faire tourner la boutique ». Cent millions pour sept millions d'habitants, quand on connaît la

problématique sur la ségrégation territoriale et le partage de la richesse fiscale, ce n'est effectivement pas à la hauteur des enjeux.

J'ai trouvé madame la Maire de Paris un peu sur la réserve lorsqu'elle nous a parlé de métropole de projets parce qu'effectivement, on peut parler des projets tous ensemble. Mais, à mon avis, on ne règlera pas les problèmes qui s'aggravent dans cet espace si on se limite à des problématiques de projets.

La métropole parisienne est un enjeu national. Nous avons la chance qu'elle rayonne. On a besoin de la développer. On a besoin surtout de régler ses problèmes. Parmi ces problèmes, le premier est peut-être la ségrégation territoriale qui s'aggrave, comme les dernières études le démontrent. Quelles que soient les actions bénéfiques que l'on a pu mener, le déséquilibre entre Est et Ouest s'aggrave. La Seine-Saint-Denis s'enfonce et vous ne pouvez pas ne pas le constater et réfléchir à la manière dont on peut sortir de cette situation. Car une métropole puissante ne rayonnera pas longtemps le jour où ces déséquilibres seront tels que vous aurez une bombe à retardement. Or c'est le cas aujourd'hui.

L'objectif qu'on se fixe est d'éclairer le débat et, peut-être, de « poser sur la table » les trois schémas qui pourraient être l'étape d'après. Constaté que ce ne sera pas dans le futur projet de loi dit « 4D » est une grande déception. Je ne sais pas si ce sera au début du quinquennat prochain. Valérie Pécresse a présenté sa vision de manière assez détaillée. Anne Hidalgo ne l'a pas fait sur le volet institutionnel. Patrick Ollier n'est peut-être pas allé assez loin.

On dénombre cinq couches administratives : commune, intercommunalité, département, métropole, région. Parmi les cinq couches, le partage de la richesse économique a lieu sur deux couches. Ce partage sur deux couches seulement n'existe nulle part en France et pose effectivement un problème. À l'évidence, il faut simplifier cela. Il faudra envisager d'enlever au moins une couche dans le mille-feuille, voire peut-être deux, avec les difficultés que cela peut représenter.

Sur la question du périmètre, j'affirme qu'il n'existe pas de bon périmètre ni pour la région ni pour la métropole telle qu'elle est et encore moins pour ces intercommunalités pour la base de 400 000 habitants en petite et grande couronne. Ce dernier point est peut-être ma plus grande crainte.

Le modèle de la « marguerite » entérinerait, à la place de la métropole, une région et ses pétales. Je constate avec un peu d'inquiétude que des parlementaires de la majorité ont déposé à l'Assemblée nationale une proposition de loi qui irait dans ce sens. Ce n'est pas sur la base de ces plaques que l'on règlera les problèmes de ségrégation territoriale et qu'on pensera la ville de demain.

J'aimerais qu'au sortir de cette réunion, nous ayons des idées très claires sur votre scénario pour la suite. La description la plus claire vient pour le moment de la présidente de la région.

Mme Françoise Gatel, présidente. - Madame Hidalgo, Philippe Dallier vous invite à décrire ce à quoi vous rêvez.

Mme Anne Hidalgo, maire de Paris. - D'abord, je remercie Philippe Dallier. Je suis grandement d'accord avec tout ce qu'il vient de dire. Je pense que le rôle du Sénat est de nous accompagner dans des propositions, qui ne soient pas des propositions partant du point de vue d'une institution qui voudrait supprimer l'autre. Notre sujet est l'efficacité des politiques publiques sur nos territoires, et donc l'intérêt des populations. Je suis entièrement d'accord avec Philippe Dallier lorsqu'il dit que l'enjeu central est de lutter contre les inégalités et la ségrégation territoriale.

J'apporte une précision de taille aux propos de Mme Péresse : l'essentiel des territoires très pauvres est dans la zone dense. Vous avez cité la Seine-Saint-Denis qui est en zone dense. Il n'y a pas, d'un côté, une zone dense très riche et, de l'autre côté, une zone de grande couronne très pauvre. La richesse et la pauvreté sont beaucoup plus partagées. La ségrégation des territoires a lieu y compris en grande couronne. Bien sûr, la zone dense n'est pas la zone riche où toutes les populations seraient dans un accès absolument idéal aux services publics, aux emplois et à la qualité de vie.

Mme Valérie Péresse, présidente de la région Île-de-France. - Ce n'est pas ce que j'ai dit.

Mme Françoise Gatel, présidente. - On ne déformera pas votre propos, Madame la Présidente. Chacun pourra exprimer son point de vue, car notre temps est compté. Si le temps qui nous est imparti est un peu court, je vous invite à nous faire parvenir toute contribution complémentaire.

Mme Anne Hidalgo, maire de Paris. - Je suis d'accord avec l'idée que le bon périmètre n'existe pas. Nous sommes en train de questionner le périmètre de la métropole, mais nous pourrions questionner le périmètre de la région. Ce n'est pas tabou, cela a été fait.

Quand il y a eu ce grand travail sur la métropole du Grand Paris post-Kyoto, qui a été lancé par le président Sarkozy en 2009, un certain nombre d'architectes et d'urbanistes ont travaillé sur l'idée d'une grande métropole allant jusqu'à la Seine. Cela ne veut pas dire qu'il faut absorber la Normandie ou que sais-je. On voit bien que même le périmètre de la région Île-de-France n'est pas le bon périmètre. Paris est la seule ville-monde et région-capitale dans le monde à ne pas avoir d'accès à la mer. Donc si l'on part des périmètres, ils ne sont pas satisfaisants non plus.

Je comprends que le périmètre de la région Île-de-France est quand même mobilisé par deux types de territoires très différents dont un, en plein

milieu, qui pèse sept millions d'habitants. En outre, ce territoire a quand même ses fractures, notamment sociales.

Il faudra bien sûr aller vers de la simplification, mais je pense que la métropole des projets peut permettre aussi de trouver le mode de gouvernance. Je n'aurai pas le temps d'aller plus loin sur ce terrain-là, mais on vous fera une contribution.

Dans tous les cas, je pense que le travail et l'ambition fixés par votre délégation et votre rapporteur sont vraiment ce qui peut nous permettre de surmonter les difficultés que nous avons aujourd'hui. Je suis entièrement d'accord sur l'importance de la question de la ségrégation et d'une meilleure répartition de la richesse d'une métropole mondiale. Il y aura, à un moment donné, un moteur économique qui sera, lui aussi, totalement enrayé si on ne va pas vers un système luttant plus efficacement contre les inégalités, que l'on voit sur notre territoire, mais qui existent aussi évidemment à l'intérieur du territoire de la zone dense.

Mme Françoise Gatel, présidente. – Merci à tous. Je cède la parole à Philippe Dallier.

M. Philippe Dallier. – Plutôt que de discuter sur le périmètre, nous voudrions associer le bon périmètre à chaque compétence, avec les moyens financiers qui vont avec.

Pour ce triptyque-là et pour chacune des grandes compétences, nous aimerions savoir ce que, de votre côté, vous entendez. Cela concerne donc le logement, le développement économique, en intégrant le partage de la richesse.

Mme Françoise Gatel, présidente. – Merci. Je cède maintenant la parole à nos collègues.

M. Philippe Pomezec. – Merci. Chacun sait que je suis très attaché à la commune. Quand on est un élu de terrain, on souhaite la clarté et la simplification, pour être efficace et au service des populations. Aujourd'hui, on nous a construit un monde « schizophrénique » avec, tout de même, cinq structures : la région, la métropole, les départements, les territoires et la commune.

Le maire est aujourd'hui complètement perdu dans cette organisation institutionnelle délibérément voulue pour nous compliquer la vie, pour nous diviser et pour nous empêcher d'être efficaces. Je ne vois pas d'autres raisons d'avoir complexifié les choses de cette façon.

Je n'entrerai pas dans un problème de personnes puisque je suis à la fois ami de Patrick Ollier et de Valérie Pécresse. Néanmoins, il faut qu'on simplifie. Il faut donc supprimer certaines strates.

Avant d'arriver au schéma que je propose, je voudrais revenir sur une chose. Philippe Dallier, si la Seine-Saint-Denis est dans cet état, c'est

parce qu'elle est dirigée par ceux qui la dirigent. Si les Hauts-de-Seine sont devenus ce qu'ils sont devenus, c'est parce qu'à l'époque, Charles Pasqua a eu la bonne idée d'attirer des entreprises. Nous avons aussi beaucoup de quartiers en difficulté dans les Hauts-de-Seine, contrairement à ce que l'on se plaît à raconter. Néanmoins, nous sommes davantage en mesure d'aider ces quartiers en difficulté parce qu'on avait des présidents de conseils généraux qui avaient envie de « fabriquer du gâteau » pour que les parts soient plus importantes et pour pouvoir « distribuer du gâteau », comme disait Raymond Barre.

Je pense donc qu'il faut simplifier. Nous, élus locaux, n'en pouvons plus de cette machine insupportable.

Je crois que le vrai périmètre de la métropole est la région. Aurons-nous le courage de supprimer des strates ? Je crois que, dans ce pays, on ne sait rien supprimer, on rajoute toujours des couches. La région doit devenir la métropole. On ne peut pas vouloir nourrir les enfants des collèges avec des produits fabriqués dans la grande périphérie si on laisse cette périphérie en dehors. Il faut donc intégrer cette grande périphérie. Il ne s'agit pas de bouleverser les choses mais juste de changer de nom. La région ne s'appelle plus la région mais la métropole.

Ensuite, que devient la métropole ? Faisons de la métropole une espèce de théâtre de concertations pour mieux régler les problèmes particuliers de la zone dense. Il faudrait peut-être aussi faire un collège de la zone moins dense et, pourquoi pas, de l'ensemble des maires d'Île-de-France.

Les territoires sont un autre problème pour nous. Ils ont été créés pour tuer les villes, les mairies et les collectivités locales. Moi qui suis très attaché au fait communal, à cette démocratie de proximité et à cette légitimité qu'ont les élus locaux, je pense qu'il faut faire des territoires des syndicats de communes, comme il existe le syndicat des eaux ou du gaz. Les territoires, c'est la « mort du petit cheval », soit la mort des communes et de l'élu local. Or la vraie démocratie est dans la commune. Préservons donc la commune.

Appuyons-nous sur trois structures fortes : la commune, le département - rebaptisé, par exemple, territoire - et la région devenue la métropole. On sera allés en avant, on n'aura rien supprimé pour faire plaisir à ceux qui n'ont pas le courage de supprimer. Le courage serait de supprimer deux structures, mais comme on ne saura pas le faire, faisons en sorte que la métropole devienne vraiment très forte.

Pardon, Patrick Ollier. Nous sommes opposés sur ce sujet, mais ce n'est pas un problème de personnes. Il s'agit d'un problème d'organisation institutionnelle.

Redonnons de l'air à la commune. Le maire ne sait plus s'il doit aller chercher les crédits au territoire, à la région ou à la métropole.

M. Philippe Dominati. - Merci. Il s'agit d'un lieu de confrontation des idées parce que je ne partage pas du tout l'avis de mon ami Philippe Pemezec et le point de vue qu'il vient de développer.

Dans l'Histoire de France, Paris a toujours suscité une certaine réserve et une certaine crainte. La France jacobine a mis les Parisiens sous tutelle pendant des siècles.

Il y a eu deux présidents réformateurs. Le premier est Valéry Giscard d'Estaing, qui a donné un maire à Paris. Cette évolution fut difficile. Il a fallu presque trente ans pour qu'il y ait des pouvoirs de police du maire.

La région Île-de-France n'a pas tout à fait les mêmes compétences que les autres régions de France. C'est notamment le cas dans le domaine des transports où il existe une sorte de cohabitation avec les grandes sociétés d'État depuis des années.

Le second président réformateur est Nicolas Sarkozy, qui a trouvé la nécessité de créer un « cœur » de région ou d'étendre les pouvoirs urbains et la nécessité d'une métropole au-delà du périphérique. La métropole est la dernière-née institutionnelle de cette longue évolution vers une décentralisation. En effet, nous sommes bien loin de l'époque de Delouvrier, qui portait une vision centralisatrice. Des évolutions institutionnelles ont eu lieu depuis. La nécessité d'une métropole est donc véritablement essentielle si l'on veut que Paris puisse profiter du rayonnement, au-delà du périphérique. C'est donc un point de vue totalement différent.

Effectivement, il risque d'y avoir un déséquilibre dans la région Île-de-France. Mme Péresse a bien expliqué le risque ou l'inquiétude d'être en dehors de la métropole ou à la périphérie de cette métropole de sept millions d'habitants. Mais, enfin, le terme métropole a un sens dans le monde. Il s'agit d'une zone urbaine et il est très difficile de concevoir que la région veuille dissoudre la métropole d'Île-de-France. Dans ces conditions, il ne fallait pas faire de réforme, Nicolas Sarkozy s'est trompé et on revient dix ou vingt ans en arrière. Si cette nécessité a existé, c'est pour cette raison d'une meilleure harmonie de la zone urbaine.

Je ne comprends pas comment on pourrait demander la dissolution d'une métropole à Paris alors qu'il y en a dans d'autres régions.

Nous avons parlé de trois acteurs, mais il en existe un quatrième : l'État. L'État a toujours l'intention d'intervenir sur les problèmes de la région Île-de-France. On le voit sur les problèmes de transport. Par exemple, le Charles de Gaulle Express est controversé par rapport au RER B. D'autres exemples sont la privatisation des aéroports ou l'aménagement de la Seine. Les sujets sont nombreux. Il est très important pour les Franciliens et les Parisiens d'avoir des institutions qui fonctionnent de manière coordonnée, ce qui, institutionnellement, n'est pas le cas aujourd'hui.

Mme Françoise Gatel, présidente. – Merci. Cette audition est définitivement stimulante pour nous tous.

Mme Valérie Pécresse, présidente de la région Île-de-France. - J'ai sursauté lorsque la maire de Paris a mal compris mon propos - je ne pense pas qu'elle ait souhaité le déformer. En Île-de-France, 75 % de la richesse est créée à Paris et en petite couronne. Le paradoxe de la Seine-Saint-Denis est qu'il s'agit d'un département qui crée énormément de richesses. Le problème est que ces richesses ne vont pas à ses habitants. Sur le territoire, très peu de départements créent autant de richesses que la Seine-Saint-Denis.

Si l'on veut faire de la péréquation, il faut quand même répartir la richesse créée. Au-delà, vous avez quand même 40 % des habitants de la région. Le Sénat doit vraiment entendre que la Seine-Saint-Denis est un département très singulier, avec de très nombreuses poches de pauvreté. Ce qui m'inquiète, c'est la montée de ces poches de pauvreté et leur dissémination dans toute l'Île-de-France. Si vous allez à Garges-lès-Gonesse, Sarcelles ou Villiers-le-Bel, vous verrez qu'il existe des petites Seine-Saint-Denis dans toute l'Île-de-France. C'est là qu'a grandi l'homme qui est venu assassiner nos fonctionnaires de la préfecture de police. Si vous allez à Évry-Courcouronnes, vous verrez qu'il existe une paupérisation extrêmement forte. Il faut qu'on soit très vigilants. C'est en raison de cette logique de péréquation qu'il faut qu'on couvre toute la région. C'est mon cri.

Par ailleurs, Philippe Dominati a exposé une vision de parisien, je ne peux pas lui en vouloir. Il considère qu'au-delà de la petite couronne, c'est la campagne. Je l'invite quand même à venir à Vélizy-Villacoublay, à Massy-Palaiseau, dans la ville nouvelle de Marne-la-Vallée ou dans certains territoires qui sont aussi urbains que la ville la plus dense d'Île-de-France.

Néanmoins, je rejoins Philippe Dominati sur la question des fleuves. Mme Hidalgo a dit qu'il faut que la région Île-de-France ait un accès à la mer. Avec Hervé Morin, nous avons une idée, qui n'est pas l'annexion de la Normandie par la région Île-de-France. Cette idée est la régionalisation d'Haropa, alliance des ports du Havre, de Rouen et de Paris, de façon à ce que les présidents de la région, qui ont la compétence développement économique, puissent organiser les flux de marchandises et les flux économiques entre Paris et la région Normandie. Je plaide donc pour une régionalisation des fleuves. Je ne sais pas si c'est ce que voulait Philippe Dominati lorsqu'il a dit que l'État intervenait dans tout.

M. Patrick Ollier, président de la métropole du Grand Paris. - Merci. Philippe Dominati a raison. J'ai essayé d'expliquer une évolution. J'ai parlé du budget et du périmètre. Je suis tout à fait d'accord pour que l'on discute du périmètre, là n'est pas le problème. J'ai fondé mon raisonnement sur l'activité, pardonnez-moi de me répéter. Ce n'est pas un problème de compétition entre présidents de région, présidents de département, maire de Paris, sénateurs et députés. Ce qui importe c'est l'utilité de cette métropole pour les populations que nous avons à gérer en

tant que maires. Je peux vous envoyer des documents qui reprennent tout ce qu'on peut proposer.

Certaines choses qui ont été dites me font réagir. Valérie Pécresse a parlé de l'urbanisme et du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) en disant que l'on n'avait pas pu les mettre en œuvre. Cela est faux. Une métropole doit avoir une vision stratégique de l'avenir à travers un SCoT. Notre SCoT a été réalisé. Il n'a pas été voté, car il a été terminé en décembre 2019 et les élections devaient avoir lieu en mars 2020. J'ai expliqué en conseil que j'ai pensé qu'il n'était pas juste que ceux qui risquaient d'être remis en cause par les élections municipales - puisque c'est la métropole des maires - votent un texte qui structure la métropole pour quinze ans. À trois mois près, ce n'est pas légitime. J'ai donc dit qu'on le voterait après les municipales. La crise du Covid-19 est intervenue, je n'y suis pour rien. Je vous garantis que le SCoT sera bien sûr voté avant la fin de l'année 2021.

Je ne suis pas sûr que la grande réforme de simplification dans le cadre de l'expérimentation que permet la Constitution soit très positive si son but est de priver la métropole des pouvoirs détenus par les autres métropoles. Soyons imaginatifs dans le cadre de cette expérimentation. Je répète que je n'ai aucun problème avec Valérie Pécresse. Néanmoins, j'ai des problèmes avec la région. L'idée de transformer la région en métropole est une idée légitime, mais je parle de sa fonctionnalité. La région existe depuis des décennies et les maires considèrent qu'il existe un manque de relations pour permettre davantage d'efficacité sur leur territoire. C'est bien pour cela qu'il faut un territoire adapté, géré par les maires afin de traiter des problèmes au quotidien. Une telle réforme qui consisterait à transformer la région en métropole serait donc un statu quo. Comment 1 200 maires, dont plus de 1 000 sont des maires ruraux, pourront-ils réussir à travailler ?

De la même manière, j'ai vu à l'Assemblée nationale la dichotomie entre la région parisienne et les maires de province. J'ai été député des Hautes-Alpes, donc de province, pendant vingt ans. Je me suis toujours heurté à mes collègues de la région parisienne à propos de sujets que l'on n'a jamais pu faire avancer, car il y a malheureusement davantage de députés provenant de province que de Paris. On retrouverait le même problème au sein de cette grande région avec les mêmes difficultés sur la possibilité d'associer 1 200 maires à la gestion quotidienne. La stratégie me semble donc inadaptée à l'objectif qu'on souhaite atteindre.

Mme Françoise Gatel, présidente. - Afin d'éviter toute discrimination territoriale, je cède la parole à Rémy Pointereau.

M. Rémy Pointereau. - Merci. J'ai été très intéressé par ce que nous ont dit madame la maire de Paris, madame la présidente de la région et monsieur le président de la métropole. Vu de la province et des départements ruraux comme le mien, on a l'impression qu'il existe comme une anomalie dans la région parisienne. Ou alors c'est peut-être chez nous

qu'il existe une anomalie. Je me souviens que l'État nous a « tordu le bras » pour faire des agglomérations dans nos départements ruraux, où on a concentré la richesse sur un territoire défini. On y a mis beaucoup de compétences et, aujourd'hui, les maires ne pèsent plus rien. On a même voulu prendre des communes de 200 habitants autour d'une ville de 60 000 habitants. Avec les accords locaux, les maires n'ont maintenant plus aucun pouvoir. Lorsqu'il y a une ville et une commune, la ville détient la majorité sur tous les sujets. Est-ce que la solution est de mettre beaucoup moins de compétences dans les métropoles ou les agglomérations ? Car, en mettant trop de compétences, vous videz totalement le pouvoir des maires dans leur ville. Après il reste tout un territoire de difficultés. Là, ce sont les départements qui prennent le relais pour jouer la solidarité sur les territoires. Pourquoi, pour la région Île-de-France, n'arrivons-nous pas à faire comme pour la métropole de Lyon ? Je pose une question de provincial d'un département rural. Les métropoles de Lyon ou d'Aix-Marseille ont fusionné avec tous les départements. Un territoire rural y a été laissé, qui est géré par les conseils départementaux existants. Ma question concerne la façon dont on peut arbitrer tout cela.

Mme Valérie Pécresse, présidente de la région Île-de-France. - J'aimerais juste répondre à Rémy Pointereau que c'est en réalité la taille. À Lyon, il n'y a qu'un seul département. La zone dense et le rural se concentrent sur un seul département. En Île-de-France, pour aller de Magny-en-Vexin à Mitry-Mory, c'est inatteignable. Les gens ne se connaissent absolument pas. Les quatre départements n'ont rien à voir les uns avec les autres. L'idée de revenir au département de la Seine et au département de la Seine-et-Oise, soit revenir aux années 1960, ne correspond plus du tout, à mon avis, au mode de vie de l'Île-de-France. Dans les années 1960, la Seine était dense et la Seine-et-Oise était rurale. Or la Seine-et-Oise est aujourd'hui extrêmement urbaine. Antony est en petite couronne. Massy-Palaiseau, qui est limitrophe d'Antony, serait dans une zone rurale. Un tel découpage est complètement absurde. Massy-Palaiseau est aujourd'hui beaucoup plus développé et urbain qu'Antony. En réalité, le sujet est que l'urbanisation a gagné jusqu'à dix millions d'habitants en Île-de-France.

Patrick Ollier avait évoqué un scénario, pas absurde, proposant de prendre toute la zone urbaine de l'Île-de-France. Sauf que si l'on inclut dix millions d'habitants dans la métropole, on laissera dehors une espèce de dentelle de deux millions d'habitants qui sont dans des villages. Pour ces derniers, ce découpage serait complètement absurde, car leur bassin de vie est celui de la ville la plus proche de chez eux. Christian Jacob avait pensé prendre tout l'Est de la Seine-et-Marne, mais les gens ne veulent pas de ça. De telles idées consisteraient à mettre tous les pauvres ruraux en dehors de là où ils vivent et travaillent.

J'ajoute tout de même que ce n'est pas Nicolas Sarkozy qui a créé la métropole. Nicolas Sarkozy a voulu un Grand Paris de projets. Il n'a jamais voulu trancher la question institutionnelle.

M. Patrick Ollier, président de la métropole du Grand Paris. - Je voudrais revenir sur ce que j'ai dit tout à l'heure. Mon raisonnement est le même que celui d'Anne Hidalgo, de Philippe Dallier ou même de Rémy Pointereau. Si l'on avait pu faire la métropole de Paris comme on a fait la métropole de Lyon, cela aurait été très bien. Malheureusement, ce n'est pas ce qu'il s'est passé. Je reviens sur la proposition, car les articles publiés, comme par hasard, ont tous la même tendance. Vous avez remarqué que nous ne répondons pas. Je ne veux surtout pas ouvrir une polémique au niveau national qui serait absurde puisqu'il n'y a pas de loi pour le changement de gouvernance. Je pense que vous, les sénateurs, et donc la chambre des territoires, êtes suffisamment savants sur tous ces points et instruits de tous ces problèmes. Vous n'avez besoin que d'un éclairage de nos propositions et non de polémiques nationales pour être pris au piège dans ce cadre-là.

Il n'y a rien de personnel avec Valérie Pécresse, qui est une amie de longue date. C'est également le cas pour Philippe Pemezec. Néanmoins, nous ne sommes pas d'accord. Je maintiens ce que j'ai dit.

Si la métropole doit disparaître, je n'en ferais pas un drame. Ce qui m'attache le plus à la ville est ma mairie de Rueil-Malmaison. Cette dernière est accrochée à mon cœur. Je suis d'accord avec Philippe, je suis maire avant tout. Je suis pour la métropole des maires avant tout. Je suis pour que les maires puissent prendre les décisions ensemble sur un périmètre précis, et non qu'on leur impose ces décisions. C'est pourtant ce qu'il se passe à la région.

Si le fait que la métropole devienne la région est la solution, la région aurait très bien pu faire, durant ses décennies d'existence, ce qu'elle veut faire demain. Elle aurait déjà pu mener ces actions hier puisqu'elle détient les compétences. Si elle ne l'a pas fait, c'est parce qu'il est impossible que la région impose un pouvoir supérieur aux maires qui sont élus légitimement dans leur commune. C'est cela que je veux faire comprendre.

Si demain je ne suis plus maire de Rueil-Malmaison, je ne voudrais plus être président de la métropole.

Nous avons une assemblée des maires qui se réunit tous les mois. Il est difficile de réaliser le consensus. Néanmoins, nous y parvenons, nous cheminons. Nous prenons une décision lorsque l'assemblée des maires de la métropole l'a validée. Après, cela va au bureau. C'est ainsi que nous travaillons.

Tout à l'heure, j'ai entendu parler d'inondations. Que se passerait-il si la métropole n'était pas là ? Je suis en train de créer un programme de lutte contre les inondations à Gournay-sur-Marne, qui est l'une des petites

communes rurales de la métropole. La ville compte moins de 3 000 habitants. Je suis en train de mettre en place un programme de digues pour aider le maire Éric Schlegel, car c'est la responsabilité de la métropole. En même temps, nous avons signé une convention avec Christophe Hillairet, président régional des agriculteurs d'Île-de-France, pour que les agriculteurs le long de la Seine nous autorisent les sur-inondations. Cette convention permettra d'avoir un dispositif cohérent pour protéger Paris et les villes menacées par les inondations. Certains vont détruire leur digue ou leur rempart et installer des cultures qui correspondent aux sur-inondations pour faire noyer leurs champs. Le but est qu'il y ait de vraies expansions pour protéger Paris. Cette convention est signée et la métropole paie bien entendu les compensations.

Nous finançons le casier pilote de La Bassée à hauteur de 34 millions d'euros. Il s'agit d'un des grands lacs réservoirs du côté de Troyes. Cela sert, historiquement, à protéger Paris. Le casier pilote de La Bassée sera réalisé pour les Jeux olympiques. La métropole vient d'entrer dans la gouvernance de l'Établissement public territorial de bassin (EPTB) il y a trois semaines. Ce casier pilote permettra de réduire de dix centimètres la quantité d'eau sur Paris. Nous travaillons à l'utilité publique au-delà du territoire de la métropole grâce à un système de conventions.

Il y a environ un mois, nous avons débattu avec Édouard Philippe, Anne Hidalgo et Nicolas Sarkozy sur le Grand Paris. J'ai donné mon accord total pour créer un pôle métropolitain avec Le Havre, Paris et Rouen, de telle sorte que les trois ports constituent une seule entité. Sur ce pôle métropolitain, nous pourrions imaginer la voie que Napoléon avait définie en 1802. Je vais retrouver Édouard Philippe et Anne Hidalgo afin de mettre en place ce système après la crise du Covid-19.

Il existe des méthodes de travail. Comme Rémy Pointereau le disait tout à l'heure, on peut avoir un pôle de développement de richesses. Le problème est de supprimer l'effet de seuil. Dans ce cas, il faut que Paris soit élargie à d'autres régions, la France et l'Europe, car il faut toujours repousser le seuil pour aller plus loin.

Ce qui m'intéresse est de comprendre comment on s'occupe de la densité pour gérer en mutualisant, coordonnant et harmonisant les problèmes des habitants.

Mme Françoise Gatel, présidente. – Merci. Notre ami Philippe Kerrouche qui rencontre des difficultés de connexion en visioconférence transmettra ses observations à Philippe Dallier.

J'ai parlé de la 41^e proposition du Sénat, visant à simplifier. Grâce au rapport et aux auditions que nous avons menées, nous avons compris qu'il existe un consensus autour de l'idée que les choses peuvent être optimisées dans leur organisation.

Je tiens à vous remercier de votre participation à cette audition, car cela éclaire la complexité et la particularité d'un territoire, qui a aussi, vous

l'avez dit, une dimension nationale. Paris n'est pas la France, mais Paris est le cœur de la France.

Si chacun d'entre nous lit attentivement les cinquante propositions du Sénat et les actions que nous avons menées, je pense que nous nous retrouverons sur leur philosophie. Nous redisons bien que la commune est le cœur du réacteur de l'organisation. Nous redisons également que nous sommes dans un principe de subsidiarité et de démocratie ascendante. L'important est de faire les choses à une bonne échelle. Il n'y a pas d'échelle standard comme il y aurait un mètre étalon. Nous devons pouvoir concevoir la bonne articulation entre les institutions. Dans ses cinquante propositions, le Sénat encourage aussi des expérimentations et des différenciations.

Vous avez bien dit, Monsieur le président de la métropole, que l'objectif qui nous réunit tous est le service rendu aux habitants, quel que soit leur lieu de vie. Il s'agit d'un enjeu de réussite pour notre pays, mais aussi d'un enjeu de cohésion sociale. Peut-être aurons-nous des suggestions de simplification ou, en tout cas, d'expérimentation dans le projet de loi « 3D » ou « 4D » qui va arriver. Il n'est pas dans notre idée de provoquer un nouveau « *big bang* » territorial et d'inventer un nouveau « mécano » conceptuel et théorisé qui n'aurait aucune garantie d'efficacité supérieure à ce qui existe aujourd'hui.

M. Patrick Ollier, président de la métropole du Grand Paris. - Je souscris tout à fait à votre méthode de travail.

Je vais vous adresser un document récapitulatif, car il est vrai qu'il est difficile de proposer une position cohérente au cours d'une discussion.

Par ailleurs, je répète que je ne vois pas l'avantage de recommencer ce qui existe déjà en transformant la métropole en région. Pire encore - j'ai bien entendu ce qui a été dit -, il s'agirait d'une région constituée d'EPCI. Où est la politique de cohérence et de solidarité si l'avenir est de créer dans la région Île-de-France une multitude d'EPCI avec des politiques fiscales différentes, voire divergentes ou opposées ? Où est le rééquilibrage territorial dont parlait Philippe Dallier ? Ce rééquilibrage ne peut pas exister dans ces entités, qui s'opposeraient entre elles. Ces entités seraient effectivement des lieux où on a créé la richesse, mais si chacun garde sa richesse dans son coin, une région ne pourrait pas produire les effets qu'une métropole peut, quant à elle, produire. Il faut regarder les conséquences de ce que l'on propose sur le terrain.

III. COMMUNICATION D'ÉTAPE DU JEUDI 4 FÉVRIER 2021 : « L'AVENIR DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS »

Communication sur le rapport d'information Grand Paris, de MM. Philippe Dallier et Didier Rambaud

Mme Françoise Gatel, présidente. – L'ordre du jour appelle la communication d'étape sur le Grand Paris, dont les travaux avaient été lancés par la délégation sous la présidence de mon prédécesseur, Jean-Marie Bockel.

Pour rappel, la loi « Engagement et proximité » concernait le bloc local, les communes et les intercommunalités, mais ne traitait pas des métropoles, et encore moins des métropoles à statut particulier. Toutefois, Mathieu Darnaud et moi-même, avons auditionné, à leur demande, l'ensemble des acteurs du Grand Paris. En accord avec ces derniers, nous avons exprimé la conviction que la question du Grand Paris était particulière du fait de son statut de capitale. Ce qui peut se passer autour de Paris intéresse chacun des Français. Nous n'aurions pas eu la possibilité de traiter ces questions par le biais d'amendements dans le texte « Engagement et proximité ».

En revanche, il avait été convenu qu'il fallait continuer le dialogue. Jean-Marie Bockel l'a fait en lançant cette mission. À l'époque, Philippe Dallier et Pascal Savoldelli ont travaillé sur ce sujet. Étant donné que M. Savoldelli n'a pas rejoint la délégation lors du renouvellement, nous avons sollicité Didier Rambaud, sénateur de l'Isère, pour compléter ce binôme. Je le salue et je le remercie.

À l'époque de la loi « Engagement et proximité », le ministre Sébastien Lecornu avait affirmé à la tribune qu'il avait été missionné par le Président de la République pour poursuivre les réflexions sur le Grand Paris. Cela renforçait la pertinence du travail de la délégation. Le rapport final sera rendu en mars. Un débat en séance publique aura lieu la semaine prochaine à l'initiative des Républicains et il nous a semblé souhaitable de faire un premier point de ces travaux auprès de nos collègues. Voilà l'objet de cette matinée.

M. Didier Rambaud. – Merci, Madame la Présidente. Chers collègues, le projet de notre délégation de rendre un rapport sur le Grand Paris date de la rentrée parlementaire 2019, avec la perspective d'intégrer ce sujet au projet de loi intitulé « 3D ». Plusieurs co-rapporteurs, franciliens et non franciliens, ont été nommés pour apporter un regard à la fois extérieur et intéressé sur la métropole, qui englobe la capitale de notre pays.

Des quatre rapporteurs initiaux, seul Philippe Dallier est encore membre de la délégation. Je l'ai donc rejoint comme « représentant des territoires ». Deux tables rondes ont été organisées en séance plénière, en

février et en novembre 2020, avec des urbanistes, des professeurs d'université et, plus récemment, avec la maire de Paris, la présidente de la Région et le président de la Métropole. Nous avons poursuivi nos travaux par un cycle d'auditions en janvier 2021, qui vient tout juste de se terminer. Nous avons auditionné des personnalités représentant des échelons de collectivités et des sensibilités politiques différentes : deux présidents de département, Stéphane Troussel pour la Seine-Saint-Denis, et Patrick Septier pour la Seine-et-Marne, le Préfet de Paris et de la Région Ile-de-France, Marc Guillaume, le maire de Clamart, le président du Forum métropolitain du Grand Paris et Michel Cadot, ancien préfet de la région Ile-de-France.

Tous les élus locaux auditionnés estiment que la situation actuelle n'est pas satisfaisante. La Métropole du Grand Paris (MGP) souffre de compétences moins complètes et moins claires que les autres métropoles françaises.

Il est toutefois frappant d'observer que chacun semble défendre le siège qu'il occupe, qu'il s'agisse des établissements publics territoriaux, de la Métropole, des départements et de la Région. Il est donc difficile de dégager un consensus à ce stade. C'est pourquoi je m'inscris dans la démarche de mon collègue Philippe Dallier, qui n'est pas de promouvoir un scénario plutôt qu'un autre, mais de dresser une typologie des avantages et des inconvénients de la Métropole.

J'observe que même si la gouvernance du Grand Paris n'entre pas dans les projets de réforme du Gouvernement, il est nécessaire de soumettre au débat public ces critiques et des propositions. À cet égard, une proposition de loi de députés LREM vise à engager une réforme institutionnelle du Grand Paris, mais il s'agit plutôt d'un questionnement que d'une démarche opérationnelle.

En effet, la Métropole cristallise les critiques : périmètre imparfait, gouvernance illisible, voire inefficace. Les établissements publics territoriaux (EPT) sont également présentés comme un maillon faible.

Mon collègue Philippe Dallier pourra développer davantage ces propos. Merci.

M. Philippe Dallier. – Merci, cher collègue, d'avoir accepté de vous intéresser à ce sujet si particulier.

Au terme de ces auditions intéressantes, nous constatons en effet que personne n'est satisfait. La première raison me semble être que cette situation est complètement illisible pour les citoyens. Tout le monde partage ce constat.

Ensuite, la question de l'émiettement du pouvoir doit être évoquée. Nous avons créé un modèle à cinq strates : communes, EPT, département, métropole, région. Il faut y ajouter les grands syndicats (électricité, eau, gaz,

assainissement), qui sont particulièrement puissants sur ce territoire, ainsi que l'État.

En outre, le modèle n'a aucun effet péréquateur. La MGP a un budget de plus de 3,5 milliards d'euros et elle en redistribue 98 % aux EPT et aux communes. Elle ne vit aujourd'hui que sur la progression de la contribution à la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Cela soulève des inquiétudes, notamment parce que la CVAE plongera dans deux ans sous l'effet de la crise. La Métropole se trouvera certainement incapable de boucler son budget de fonctionnement sans empiéter sur les attributions de compensation des communes et des EPT. Ce sera réellement problématique.

Par ailleurs, certains EPT ne vivent aujourd'hui que sur la progression de la contribution foncière des entreprises (CFE) alors que la loi avait prévu qu'en 2021 les EPT perdraient la CFE, qui remontait à la Métropole. Il était aussi prévu que les EPT perdent leur dotation d'intercommunalité. Ces mesures sont reportées à 2023, mais beaucoup de territoires seront dans l'impossibilité de boucler leur budget de fonctionnement en 2023. Nous sommes dans une situation intenable à court terme.

Par conséquent, la Métropole du Grand Paris est à la fois un nain politique et un nain budgétaire. Ses compétences consistent essentiellement à produire des schémas directeurs qui sont parfois redondants avec d'autres schémas territoriaux. Elle n'a pas de budget suffisant pour mener des actions concrètes et n'est pas en capacité de réduire la fracture territoriale.

Il faut aussi s'intéresser à la situation budgétaire des départements de la petite couronne, qui reste très hétérogène. Le Gouvernement a d'ailleurs observé en particulier le cas de la Seine-Saint-Denis, car ce département est dans l'incapacité de faire face aux dépenses de revenu de solidarité active (RSA).

Le constat est donc assez factuel et consensuel.

Quelles sont les catégories de solutions et quelles sont les solutions qui structurent le débat ?

Le premier point concerne le périmètre : faut-il choisir la petite couronne, la région ou l'aire urbaine ? L'aire urbaine a été écartée.

Le deuxième point concerne le statut de la Métropole. Il s'agit aujourd'hui d'un EPCI qui a pour vocation de voir remonter toute la richesse économique en 2023. Elle pourrait être une collectivité à statut particulier, comme à Lyon, qui est la métropole la plus intégrée de France. Nous pourrions imaginer une métropole qui soit une « super commune », un « super département » ou une « super région ». Ces statuts n'existent pas et il y a des déclinaisons possibles. À l'inverse, la Métropole pourrait devenir un simple syndicat mixte.

Une autre question structurante est le mode d'élection des conseillers métropolitains. Aujourd'hui, la MGP est une métropole des maires avec un système de fléchage. Les 131 communes sont représentées. Or il y a plus de 1 200 maires dans la Région. Si l'on choisit une métropole régionale, ce schéma n'est donc pas praticable. L'alternative est une métropole « super département » ou « super région » avec un mode d'élection des conseillers qui serait particulier. Nous pourrions avoir un système proportionnel ou un système territorialisé.

Enfin, le partage de la richesse fiscale est aussi une question structurante. Aujourd'hui, la Métropole redistribue la très grande partie des impôts économiques qu'elle perçoit. Il n'y a aucun effet péréquateur aujourd'hui. La disparition de la taxe d'habitation (TH) ne fera que complexifier la situation. Les départements seront aussi impactés. Il faudra également se poser la question des droits de mutation.

La redistribution des compétences doit aussi être envisagée. Il s'agit pour certains de poser un autre modèle sans réellement changer la répartition des compétences. Il faut s'interroger sur ce que doivent assumer la Métropole, la Région et le bloc communal. Une redistribution *ad hoc* des compétences semble indispensable en tenant compte des spécificités de la Région.

Si nous multiplions tous ces critères, nous obtenons un nombre de possibilités très large. Nous voyons que trois ou quatre solutions praticables se dégageront. Nous présenterons notre rapport le 11 mars prochain.

Mme Françoise Gatel, présidente. – Je vous remercie très sincèrement pour ce travail, qui est une contribution prospective sur le possible et le nécessaire. Ce travail mettra en évidence des propositions extrêmement différentes. Il sert à nourrir la réflexion qui pourra amener à se prononcer sur d'éventuelles propositions législatives. Votre travail est une sorte d'étude d'impact que je trouve très intéressante.

Mme Michelle Gréaume. – J'aimerais saluer votre travail. Il est difficile de trouver une structure qui puisse répondre aux enjeux démocratiques. Paris représente la France, en effet, et il est important de mener un tel travail.

Je viens des Hauts-de-France et nous ne connaissons pas vraiment les problématiques du territoire francilien. Il est important pour nous de savoir comment maintenir la démocratie à ce niveau tout en relevant les défis de demain. Il est positif de travailler sur différentes solutions afin d'éclairer nos avis.

Mme Françoise Gatel, présidente. – J'ai constaté moi aussi que tous les acteurs s'accordent à dire qu'il faut que la situation évolue. Toutefois, il s'agit d'une question d'une grande complexité. Il faudra mesurer les impacts et les conséquences des choix qui seront faits. Il n'y a pas une seule bonne réponse. La réflexion que vous menez montre bien qu'il n'existe pas de

modèle cartésien tel que nous aimerions tant en avoir. Il convient donc d'inventer un modèle qui remplisse un maximum de critères.

Il est positif que nous ayons un collègue de province qui travaille sur ce sujet, car cela intéresse davantage les personnes qui sont attachées à ce territoire. Or nous devons tous nous y intéresser, parce que Paris est aussi la France.

M. Philippe Pemezec. – Je voudrais exprimer le regret de ne pas avoir été auditionné, et Hervé Marseille exprime le même regret, en tant que Président de Groupe. S'il y a encore du temps, nous aimerions être entendus sur ce sujet, d'autant que le maire de Clamart l'a été.

En outre, les textes relatifs au Grand Paris ont organisé le désordre. Le système est très complexe et inefficace en effet. D'un point de vue financier, c'est une véritable gabegie. Les maires se sentent perdus dans cet environnement. Il faut donc simplifier le système et remettre le maire au cœur du sujet. Le maire doit avoir les plus grandes attributions et le plus de pouvoir. Il doit être libre d'exercer ou non telle ou telle prérogative.

Je plaide donc pour la suppression de la Métropole. Il convient de maintenir une synergie entre les zones urbaines et les zones rurales de la Région. La Métropole, dans son périmètre actuel, ne comprend ni les aéroports ni le Grand Paris Express. Je crois qu'il faut redéfinir le périmètre autour de la Région, en trouvant une appellation adaptée. Selon moi, il faut donc remonter la Métropole à la Région.

En outre, la Métropole doit se cantonner à l'organisation d'un schéma directeur et des transports métropolitains et au développement économique. En matière de modalités d'élection, il convient de réinstaurer le conseiller territorial. La simplification permettra une meilleure efficacité.

Par ailleurs, si nous supprimons la Métropole, il faut supprimer les EPT en première couronne et revenir à des structures plus souples comme les EPCI. Toutefois, il est difficile de supprimer des échelons en France. Il faut au moins supprimer l'une des strates administratives. Pour rappel, l'EPT ne satisfait personne.

Il convient également de redonner du sens aux départements et éventuellement de fusionner certaines communes qui sont trop petites. Pour moi, le maire doit être au cœur du dispositif. La crise sanitaire nous l'a d'ailleurs montré. La vaccination ne peut s'organiser que sur le terrain. L'État a échoué, car il n'a pas suffisamment travaillé avec les communes, qui sont les acteurs les plus efficaces. Le maire doit avoir tout le pouvoir qu'il souhaite exercer.

Mme Françoise Gatel, présidente. – Nous avons bien noté cette contribution. Je sais que nos collègues poursuivent les auditions et les possibilités ne sont pas fermées.

M. Guy Benarroche. – À vous écouter, nous pouvons transposer vos propos à la Métropole Aix-Marseille-Provence avec la même idée que cela fonctionne très mal. Nous avons six couches administratives si nous comptons les conseils d'arrondissement de la ville de Marseille. Les conseils de territoire n'ont plus ni financement ni compétence, mais la présidence de la Métropole a décidé de les faire perdurer.

Je vous remercie de votre travail, car l'outil méthodologique qui consiste à définir un certain nombre de fonctionnalités, de périmètres, de statuts, de modes d'élection et de compétences et à s'en servir pour trouver les meilleures solutions me paraît absolument essentiel. Je suis très sensible à l'étude que vous avez faite, car elle me permettra d'avancer aussi sur l'étude de la Métropole Aix-Marseille-Provence.

Chacun des éléments de votre processus impacte tous les autres et il est impossible d'envisager un changement de compétence ou de périmètre sans parler du mode d'élection, d'autant plus qu'il s'agit de l'élément le plus visible pour les citoyens.

Mme Françoise Gatel, présidente. – Chers collègues, je vous laisse répondre à ces remarques.

M. Philippe Dallier. – Nous avons choisi de promouvoir une méthode pour faire avancer le débat. Notre idée est donc de proposer une grille d'analyse et trois ou quatre solutions qui pourraient être praticables, avec peu de volonté politique. Aujourd'hui, les maires de la petite couronne qui sont à la Métropole sont rémunérés, ce qui doit être pris en compte si nous supprimons la Métropole.

M. Philippe Pemezec. – Si la Métropole devient la Région capitale, il faudra un conseil des maires.

Mme Françoise Gatel, présidente. – Le positionnement des élus et leur rémunération ne sont pas des éléments anecdotiques. Un projet ne peut réussir que s'il fédère un noyau dur très large autour de lui. Il faut que les acteurs soient persuadés que le diagnostic est partagé. L'aspect méthodologique est donc très intéressant. Il faut partir des questions plutôt que de l'architecture. Je remercie encore les collègues pour ce travail extrêmement intéressant, qui nous permettra de faire un choix éclairé. Il est difficile de réfléchir sur le Grand Paris, car ce sujet touche beaucoup de monde. Nous verrons ce que le Gouvernement dira ou non à ce sujet.

Merci à tous.

IV. EXAMEN DU RAPPORT EN DÉLÉGATION DU JEUDI 11 MARS 2021

Examen du rapport d'information sur le Grand Paris, de MM. Philippe Dallier et Didier Rambaud

Mme Françoise Gatel, présidente. – Je remercie notre collègue Didier Rambaud, qui a accepté de prendre le relais dans cette mission engagée par Jean-Marie Bockel, et Philippe Dallier, contributeur reconnu sur le sujet, pour apporter son « regard de provincial » sur un sujet de haute importance, qui concerne Paris mais aussi la France.

Depuis la création de la métropole du Grand Paris et l'instauration des nouvelles lois d'organisation territoriale, un diagnostic d'insatisfaction assez unanime a été observé auprès des acteurs de cet espace parisien lors de l'examen de la loi « Engagement et proximité ». L'exigence d'efficacité publique portée par chacun des acteurs n'est pas satisfaite. Sébastien Lecornu, alors ministre chargé des Collectivités territoriales, avait clairement annoncé être chargé par le Président de la République d'une mission sur le Grand Paris, et que des dispositions seraient proposées et discutées.

Dans le cadre des cinquante propositions formulées par le Sénat et l'ensemble des groupes politiques, au sein du groupe de travail créé par le Président du Sénat, figurent une réflexion et un engagement à mettre en œuvre les évolutions qui s'avèreraient nécessaires. Le rapport que vous rendez aujourd'hui est éminemment attendu. Il s'agit d'une contribution extrêmement positive à la réflexion en vue de l'évolution que chacun appelle de ses vœux.

M. Didier Rambaud. – Après une première communication d'étape le 4 février dernier, et un débat en séance publique le 9 février, nous vous présentons aujourd'hui notre rapport sur la gouvernance du Grand Paris. Nous avons mis à profit les deux tables rondes organisées en 2020, réunissant des personnalités qualifiées, mais non politiques, dont Roland Castro, et les trois chefs d'exécutifs locaux principalement concernées : la Maire de Paris, la Présidente de la région, le Président de la métropole. Nous avons ensuite entendu des élus locaux représentant des échelons des collectivités différents, ainsi que l'ancien et l'actuel préfet de Paris et de la région Ile-de-France. Nous avons ainsi été exposés à une certaine hétérogénéité des points de vue, allant du renforcement de la métropole à sa suppression pure et simple. Au lieu de promouvoir un scénario, nous avons choisi de vous présenter une démarche exposant les questions structurant le débat autour d'un triptyque « périmètre-moyens-compétences ». Cette démarche propose une grille de lecture pour évaluer les différentes typologies de scénarios avec leurs avantages et inconvénients, et un calendrier tenant compte des prochaines échéances électorales.

Le Grand Paris est la métropole française dans laquelle les disparités de revenus sont les plus fortes. Ces inégalités sociales se sont aggravées entre

2001 et 2016. Les écarts de revenus ont continué de croître par rapport à la moyenne régionale dans 56 % des communes de la métropole, alors que seulement 10 % les ont vus se réduire. Ni le lancement du projet de transport du Grand Paris express, ni les projets d'urbanismes liés, ni la création de la métropole ou le renforcement des dispositifs de péréquation pour le bloc communal n'ont permis d'inverser cette tendance lourde. La mutualisation des compétences et des moyens est insuffisante. La gouvernance, trop complexe, est inefficace. Malgré près de 3,6 milliards d'euros de recettes, la métropole ne disposait que d'un budget propre de 206 millions d'euros pour 2019, dont 42 millions d'euros de fonctionnement et 164 millions d'euros d'investissement, dont seulement 54 millions d'euros étaient consacrés au fonds d'investissement métropolitain. Depuis 2016, les dépenses de ce fonds s'établissent à 28 millions d'euros par an en moyenne. Cette métropole est en quelque sorte un nain budgétaire à l'heure actuelle. Je peux le confirmer si je le compare au budget du département de l'Isère, dont je suis un élu.

Les flux financiers entre métropoles, communes et établissements publics territoriaux (EPT) représentent toujours près de 98 % des recettes et dépenses de cette métropole. Le modèle transitoire de partage du produit des impôts économiques entre la métropole et les EPT prévoit en 2023 la disparition de toutes recettes fiscales pour ces derniers, mais aussi de leur dotation d'intercommunalité. Il n'est aujourd'hui plus soutenable.

La complexité du modèle de gouvernance et de répartition des moyens contraste avec ses compétences limitées, exercées de manière croisée avec d'autres acteurs territoriaux et l'État. La métropole dispose de cinq compétences obligatoires, et de trois compétences partagées avec les EPT. Bien qu'elle soit aujourd'hui celle des maires, la complexité du modèle communes-EPT-métropole auquel se superposent les départements et la région rend illisible pour les citoyens la répartition des compétences. Il en résulte un déficit de légitimité démocratique, qui entrave la capacité à agir des élus qui n'ont pas été portés à ces fonctions sur la base d'un programme. La gouvernance partagée, sans majorité ni opposition, à l'échelle de 7,2 millions d'habitants, peut-elle être un modèle efficace ? Cette métropole du Grand Paris peine à traiter des questions qui fâchent sur le logement, la solidarité entre les territoires ou encore les plans de circulation. Ainsi, ni le schéma de cohérence territoriale (SCoT), ni le plan métropolitain de l'habitat et l'hébergement (PMHH) n'ont encore été adoptés, alors que c'est le cas dans la plupart des territoires français.

Nous pouvons ainsi affirmer que le système institutionnel actuel n'est pas satisfaisant.

M. Philippe Dallier. – Je remercie Didier Rambaud d'avoir accepté de s'intéresser au sujet. Il devient le spécialiste provincial de la question de la métropole du Grand Paris. Ce sujet est complexe et doit être pris à bras le corps pour être compris.

En 2008, pour l'Observatoire de la décentralisation du Sénat, j'avais rendu un rapport proposant une solution pour la petite couronne. Nous ne sommes plus dans cette optique. Aujourd'hui notre rapport ne propose pas une solution, mais dresse un état des lieux des grandes solutions évoquées par les uns et par les autres. Il pointe leurs avantages et inconvénients, sans décider laquelle est à mettre en œuvre. Nous avons voulu poser le débat et proposer une méthode. Celle-ci s'appuie sur un constat simple : pour trouver le bon scénario, il faut l'aborder par l'angle des compétences, du périmètre et des moyens. C'est à notre sens la seule méthode permettant de parvenir à la meilleure solution, ou du moins la moins mauvaise.

Nous avons retenu cinq scénarios, voire six puisqu'il y a une variante. Il est bien évident que la diversité de propositions est plus large encore, mais nous couvrons 90 % des suggestions évoquées. Il ne peut, selon nous, y avoir de métropole sans mutualisation des moyens et de la richesse fiscale.

Le premier schéma du rapport présente les 5 principaux scénarios. Je commencerai par ceux qui s'appliquent à la zone dense. Nous nous en sommes tenus à la petite et grande couronne, sans imaginer de périmètre intermédiaire, bien que certains nous y aient poussés lors de nos auditions.

Si nous nous en tenons au périmètre actuel de la métropole du Grand Paris, la première solution serait un simple pôle métropolitain. Donc un simple objet de coordination des politiques sans véritable mutualisation des moyens ou un syndicat mixte auquel adhéreraient les communes, les EPT redevenus EPCI et les départements. Il n'aurait pas pour vocation d'exercer des compétences ou de partager la richesse économique, mais aurait le mérite d'exister pour examiner en commun les problématiques de l'espace concerné, sans véritable pouvoir d'action. Nous qualifions cette métropole de « faible », si tant est que nous puissions la qualifier de métropole.

La deuxième solution est qualifiée de métropole intermédiaire, avec une mutualisation limitée. La métropole du Grand Paris actuelle intégrerait les EPT comme des échelons administratifs déconcentrés. C'était un peu l'esprit initial de la loi, lorsque Marylise Lebranchu, alors ministre de la Décentralisation, avait présenté son premier projet. Les EPT n'avaient, à l'origine, pas vocation à avoir la qualité de personnalité juridique ou à percevoir des recettes fiscales. Après discussion avec le Parlement et les élus locaux, nous avons mis en œuvre une solution unique en France, la métropole étant un EPCI et les EPT ayant été créés en conservant les contributions foncières des entreprises, dans un régime transitoire qui devait se terminer en 2021. Ce terme a été repoussé de deux ans.

Cette solution consisterait à pousser la logique initiale du texte de Marylise Lebranchu en indiquant que les EPCI deviendront des échelons déconcentrés de la métropole dès lors qu'ils auront perdu leurs recettes

fiscales. Elle ne pose pas la question des départements de petite couronne. Ils restent en place en assumant leurs compétences, qui sont importantes pour le financement des politiques sociales. Celles-ci pèsent lourd, notamment en termes de lutte contre la ségrégation territoriale.

Sur la zone dense, une solution de métropole forte consisterait à renforcer la mutualisation en intégrant les départements qui deviendraient des échelons déconcentrés de la métropole du Grand Paris. Dans ce cas, nous constaterions une concentration du pouvoir et des moyens, les budgets des départements de Paris et de la petite couronne remontant à la métropole avec un réel effet péréquateur pour financer les politiques sociales. L'impôt économique serait également concentré au niveau de la métropole. Dans cette solution, une variante concerne la modification du statut des EPT. Nous n'avons pas tranché cette question. En tout état de cause, nous aurions ici une métropole forte, puisque tous les impôts économiques et les ressources des départements, droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et TVA, lui remonteraient.

Au niveau régional, la quatrième solution serait une métropole faible ou intermédiaire. Elle consisterait à porter la métropole au niveau de la région et à la couvrir d'EPCI en grande et petite couronnes, coordonnées par la région métropole. Dans ce cas, l'impôt économique resterait au niveau des EPCI. La région métropole coordonnerait des politiques sans disposer de moyens budgétaires lui permettant d'agir fortement. Cette solution est mise en avant par la présidente de la région. Elle ne crée pas, à notre sens, de métropole forte.

Enfin, la cinquième solution concerne une région métropole ultra-puissante dont tous les départements de la région Ile-de-France deviendraient des échelons déconcentrés. Toutes leurs ressources remonteraient au niveau métropolitain, tout comme l'impôt économique. Nous y pointons une complexité assez importante avec un « monstre » technocratique à l'échelle de 12 millions d'habitants. Cette solution avait été étudiée, parmi d'autres, par le préfet Michel Cadot, dans sa mission de conseil auprès du Président de la République. Il semble intéressant de la faire figurer dans ce rapport. Les EPT deviendraient des EPCI, couvrant totalement la région.

Il existe certainement d'autres solutions, plus anecdotiques ou non évoquées par nos interlocuteurs.

Le deuxième schéma figurant dans le rapport présente ces différents scénarios selon leur degré de simplification du modèle actuel, auquel on reproche sa complexité et son illisibilité. La simplification ne règlera pas tous nos problèmes, mais la question est posée.

On observe plusieurs solutions permettant la suppression d'un échelon territorial, voire de deux échelons. Cette simplification est obtenue

lorsque les départements ne sont plus que des échelons déconcentrés de la métropole, et quand les EPT ne sont pas des EPCI.

Le projet de loi « 4D » ne devant pas comporter de chapitre sur la métropole du Grand Paris, quel pourrait être le calendrier nous permettant de prendre une décision ? Je ne crois pas à un texte en 2022, en raison des élections présidentielles. Je l'imagine plutôt en 2023. Il nous faudra donc gérer la période intermédiaire car les EPT et la métropole sont aujourd'hui sur la sellette. Cette dernière pourrait se trouver en grande difficulté avec la baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) après la crise sanitaire. Cette phase transitoire s'étendra de 2023 à 2026 ou 2027. À l'évidence, toute modification législative ne pourrait se mettre en place qu'à l'échéance des prochaines élections municipales ou régionales l'année suivante.

Ce calendrier nous laisse un peu de temps de réflexion. Nous sommes un peu à la croisée des chemins : soit l'élection présidentielle constituera pour les différents candidats une occasion de s'exprimer sur le sujet, soit nous revivrons l'occasion manquée de 2017. Depuis, Emmanuel Macron n'a pas été en mesure de mettre en œuvre les actions fortes qu'il avait à l'époque évoquées. J'ose espérer que des solutions émergeront en 2022, et surtout qu'elles prendront une forme législative en 2023 pour une mise en œuvre en 2026 ou 2027.

Mme Françoise Gatel, présidente. – La situation actuelle ne satisfait personne. Cette réforme est compliquée, en raison des points de vue différents et du contexte très particulier de cet espace géographique et de ses fonctions nationales. Les échéances électorales nous empêchent toujours d'oser. La manière dont vous avez abordé ce sujet me semble ramener un peu de sang-froid et d'analyse dans la réflexion. Nous en avons besoin. Vous êtes partis de la question qui me semble pertinente, à savoir l'objectif d'efficacité tout en conciliant la proximité. Le principe de subsidiarité impliquant la gestion de la bonne compétence au bon endroit reste vrai. S'y ajoutent une réflexion sur les compétences – les placer avant les outils aide à bien réfléchir – le périmètre et les moyens. Votre grille propose des scénarios couplant obligation de résultat, compétences et outils. L'intérêt de ce travail est incontestable, quels que soient les points de vue des uns et des autres. Il doit nous permettre d'avancer dans ce calendrier. Un débat au Sénat a récemment porté sur ce sujet. La ministre elle-même a indiqué qu'il n'était pas question de l'intégrer dans le projet de loi « 4 D », mais qu'il nous fallait tout de même avancer dans nos travaux. Le Sénat remplit ici pleinement son rôle de contributeur ouvert, raisonné et raisonnable.

Je souhaite que nos collègues de province s'emparent de ces réflexions pour nous aider à avancer.

M. Philippe Pemezec. – Il faudra un jour trouver un moyen d'intéresser tous nos collègues à nos préoccupations, qui les concernent

d'une manière ou d'une autre. Il est dommage que la région concentrant le plus de population et de richesses ne suscite pas plus de participation à notre réunion.

Je suis un peu inquiet de l'état financier de notre pays. Nous ne pouvons pas continuer à dépenser l'argent comme nous le faisons actuellement. Cinq strates représentent un gâchis terrible. Nous devons absolument aboutir à une simplification. Je crois que les propositions doivent être envisagées au regard d'une gestion financière plus cohérente, saine et économe. Dans notre réflexion, nous devons également nous intéresser aux éléments préexistants. Le département est très efficient et a bien fonctionné. Il serait dommage de le faire disparaître. Devons-nous en déduire qu'il faudrait d'abord supprimer les strates récentes n'ayant pas encore eu le temps de trouver leur consistance ? Les EPT ne fonctionnent pas très bien de manière générale, ou en tout cas pas à la satisfaction des élus en faisant partie. La métropole n'a quant à elle pas trouvé son rythme de croisière. Elle a peu de moyens. C'est peut-être simpliste, mais je plaiderais plutôt pour la suppression des EPT et de la métropole. Vous me direz que c'est passéiste de revenir à un système préexistant, et que cela ne donne pas le sentiment d'aller de l'avant. Je pense toutefois que coupler la métropole et la région nous permettrait de faire une économie de strates. Nous pourrions assez facilement remonter les compétences de la première vers la seconde, avec une certaine cohérence.

Je souhaite que la commune soit placée au cœur du système. Nous devrions lui redonner toutes les compétences, avant d'en faire remonter certaines vers le département et la métropole par subsidiarité inversée. Le schéma de cohérence générale ou les grands choix stratégiques reviennent peut-être plus à la région métropole. Le département avait jusqu'à présent une vocation sociale affirmée. Ne pouvons-nous pas lui donner d'autres compétences, ou mieux les répartir entre la région métropole et les communes ?

La crise a illustré le rôle majeur des communes, en témoigne leur rôle pour la gestion des masques et des tests. L'État ne peut pas tout faire. Il ferait mieux de déconcentrer vers les acteurs de terrain. Je crois beaucoup à la commune, son efficacité, son efficacité et sa proximité évidente. Travailler à cette échelle reste le meilleur niveau de démocratie. Bruno Retailleau qualifie la commune de « lieu du lien ». Il a raison. Certains parlent même de ne plus retenir que l'État et la commune. C'est une simplification extrême. Cette idée n'est toutefois pas nécessairement mauvaise. Nous pourrions également ne raisonner que sur la région métropole et la commune.

Si nous ne menons pas ce travail de simplification, la situation restera insupportable et schizophrénique pour les élus de terrain que nous sommes. Nous ne savons pas où aller chercher de l'argent pour nos projets. Nous le demandons tantôt aux territoires, tantôt à la région ou au département. C'est trop compliqué. J'ai vu que la réforme de la région Ile-de-

France ne serait malheureusement pas incluse dans le projet de loi « 4 D ». Je le regrette car nous devons régler ce problème si nous voulons retrouver de l'efficacité dans ce pays.

M. Charles Guené. – Je remercie nos deux collègues pour ce travail sur une réforme qui relève de l'Arlésienne depuis que nous en entendons parler. Je fais partie de ceux qui, bien que très provinciaux, s'intéressent à ce sujet primordial pour notre pays. Il ne faudrait pas que la montagne accouche d'une souris. À titre personnel, j'ai travaillé sur l'importance des métropoles au niveau mondial. Certains pensent que les États pourraient à l'avenir disparaître, et que les métropoles géreront la planète. Je n'en suis personnellement pas fanatique, mais nous sentons un mouvement très fort en ce sens.

L'enjeu porte selon moi sur l'éventuel souhait de faire de Paris une métropole de niveau mondial. Nous ne devons pas rester à notre niveau franco-français. À cet égard, les alternatives sont peu nombreuses. Si nous souhaitons qu'un ensemble cohérent fonctionne, la gestion stratégique doit être portée au sommet et la péréquation doit pouvoir s'organiser sur le territoire. La démocratie doit pouvoir fonctionner à l'intérieur de cet ensemble. De ce point de départ, il est nécessaire que toutes les ressources soient portées dans ce nouvel échelon, tout comme l'impôt économique.

Nous ne ferons croire à personne que nous avons besoin de tous ces niveaux pour gérer l'ensemble. J'accepte que la commune reste l'échelon démocratique. Il est vrai que c'est le meilleur niveau. Pour autant, ce n'est pas nécessairement le plus efficient, surtout pour une métropole.

Je suis plutôt favorable aux solutions fortes, comme l'évoquait Philippe Dallier à une époque. J'espère que les deux années qui viennent seront celles de la décision.

M. Guy Benarroche. – Merci de ce travail qui me semble présenter un réel intérêt. Cet outil de décision paraît important, et je n'aurais pas de scrupules à le plagier, du moins en partie, pour la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Pour répondre à Philippe Pemezec, nous pourrions aboutir à une simplification dans laquelle il ne resterait que l'État et la commune, mais aussi à d'autres simplifications, comme l'a rappelé Charles Guené. Il pourrait, par exemple, rester la métropole et la commune ou de grandes régions européennes et la commune, ou même l'Europe et la commune.

En étudiant la métropole Aix-Marseille-Provence, nous constatons qu'elle ne fonctionne pas. Elle ne repose plus sur des projets, et ne répond ni aux attentes des habitants, ni à celles des maires. Ses lourdeurs dans la prise de décision sont accentuées par la mise en place de six conseils de territoire. La répartition des compétences paraît totalement inadaptée entre ceux-ci, la métropole et les communes. La métropole est investie de trop de compétences – nous en avons dénombré 42 – ce qui rend son fonctionnement

et son efficacité complexes, et l'a obligé à passer de très nombreuses conventions de gestion avec les communes ces dernières années - leur nombre est compris entre 150 et 300 chaque année. Le 8 février, le préfet des Bouches-du-Rhône a envoyé une lettre officielle à la présidente de la métropole, Martine Vassal, en lui indiquant qu'elle disposait de deux mois pour mettre fin à la totalité des conventions signées avec les communes, les jugeant illégales.

À la réflexion, comment restituer aux communes un certain nombre de compétences et de moyens pour supprimer des strates administratives et permettre un retour de la métropole à ce qu'elle doit être, c'est-à-dire une métropole de grands projets structurants ? Dans ce cadre, nous pourrions considérer que tout ce qui ne revient pas à métropole pourrait revenir aux communes en fonctions de leurs compétences. C'est une façon simplifiée de voir les choses.

Ma réflexion a été enrichie par votre rapport. J'essaierai d'enrichir la vôtre.

Mme Françoise Gatel, présidente. - Le mot « subsidiarité » ne cesse de me venir à l'esprit en vous écoutant. Nous nous comprenons parfois mal lorsque nous parlons d'outils. C'est également vrai dans nos provinces. La compétence représente le service que nous devons rendre aux habitants. Qui est le mieux placé pour le faire ? Nous devons reconnaître certaines échelles de pertinence qui s'imposent. Ce principe de subsidiarité doit conjuguer l'efficacité et la proximité. Il a été dit que les Gilets jaunes étaient un mouvement de provinciaux, de territoires qui se sentaient oubliés. Nous savons aussi que l'espace parisien, le plus grand espace français, est composé de territoires à vitesses inégales. Certains citoyens se sentent éloignés. Certaines communes ne se sentent pas capables de leur répondre.

Je souligne l'intérêt de la démarche sur la question de la compétence, car le service que nous devons rendre aux habitants est une exigence de la République et des élus.

Nous avons pour enjeu et pour défi d'intéresser tous nos collègues à ce sujet majeur. Nous ne pouvons délaissé ce qui est aussi un territoire au cœur de la République. Je suis heureuse que cette délégation se soit saisie de ce sujet grâce à nos deux rapporteurs. C'est un sujet d'équité républicaine, d'efficacité. Paris et cet espace parisien nous concernent tous.

M. Philippe Dallier. - La France a la chance de disposer d'une ville-monde, même si elle est loin d'être la plus importante en termes de population. Il en existe cinq : Paris, Londres, New York, Tokyo, et Chicago selon certains. S'y ajoutent de très grandes métropoles par leur nombre d'habitants. Celles-ci ne répondent pas à la définition des villes-monde, c'est-à-dire des villes cumulant pouvoir politique, puissance économique, culture et recherche.

Nous devons nous doter de moyens permettant de garantir l'attractivité de cette ville-monde. Cela passe nécessairement par une plus grande cohésion urbaine et sociale de cet espace. C'est ce à quoi nous essayons d'aboutir, en passant par la mutualisation des moyens et de la richesse économique pour régler les problèmes. Notre passé le démontre. Nous avons beau réaliser que la région Île-de-France concentre 32 % du PIB national, il s'agit tout de même de l'espace où la ségrégation territoriale est la plus forte. Elle y progresse d'ailleurs encore. Cette situation ne peut pas durer sans impacter l'attractivité de cette métropole.

Je terminerai mon propos en rassurant Philippe Pemezec. Parmi les cinq niveaux, s'il en est un qui est à mon sens intangible, c'est bien la commune. Tout peut être remis en cause entre celle-ci et la région. Dans les différents scénarios proposés, nous voyons que c'est tantôt le département, tantôt les EPT, tantôt les EPCI qui disparaissent, mais jamais la commune et la région, qui reste importante en termes de transports ou de développement économique. C'est l'entre-deux qui doit être repensé en concentrant les moyens.

Nous avons balayé les solutions qu'il est possible de mettre en œuvre. Ma préférence va vers une métropole renforcée. D'autres sont plus favorables à d'autres propositions.

M. Didier Rambaud. – La commune constitue effectivement un élément incontournable. Nous n'avons peut-être pas suffisamment abordé la place des maires dans cette future organisation. Une assemblée de 1 200 maires me semblerait irréaliste. Nous devons intégrer cette donnée.

Je reviens sur les propos de notre présidente. Nous devons sensibiliser nos collègues et nos groupes politiques respectifs. Les futurs candidats que nous soutiendrons pour les élections présidentielles devront aborder l'enjeu du Grand Paris dans leur programme. Il s'agit d'un des premiers dossiers sur lesquels ils devront se pencher.

Mme Françoise Gatel, présidente. – Un jour, le sujet reviendra dans l'hémicycle. Souhaitons qu'il y revienne pour progresser et non pour tourner en rond.

Merci à tous.

La délégation approuve à l'unanimité le rapport d'information sur le Grand Paris.

ANNEXE I : CONTRIBUTION DE M. PATRICK OLLIER, PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLÉ DU GRAND PARIS

REPUBLIQUE FRANÇAISE



Le Président

Paris, le 13 FEV. 2021

Madame la Présidente,

Chère Françoise

Dans la continuité de mes propos tenus à l'occasion de la table ronde organisée par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat sur « la Gouvernance du Grand Paris », j'ai le plaisir de vous transmettre une note concernant ma vision de l'avenir de la Métropole, en lien avec les actions qu'elle porte depuis sa création et l'identité qu'elle s'est forgée.

D'une part sont proposées plusieurs pistes concrètes de court terme, pour un renforcement des actions de la Métropole, pistes qui apparaissent indispensables pour la cohérence et la complétude des politiques publiques que nous menons actuellement.

Quelques leviers simples font défaut, tout particulièrement la possibilité pour la Métropole de venir sur le champ des mobilités, pour lui donner enfin la capacité de piloter, au plus près du terrain, une politique métropolitaine à la hauteur des enjeux environnementaux mondiaux, et ce sans attendre.

D'autre part sont précisées les évolutions indispensables de la gouvernance du Grand Paris. Les moyens actuellement dévolus à la Métropole, ainsi que le partage des compétences avec les Territoires ne permettent aucunement de mener une action à la hauteur des enjeux métropolitains. La Métropole en éprouve régulièrement les limites, au travers des actions menées, c'est pourquoi je pense qu'une simplification majeure, au service de la lisibilité et de l'efficacité de l'action, doit être décidée.

Dans l'attente de sa publication prochaine, je sollicite auprès de vous la transmission du rapport d'information de la délégation aux collectivités territoriales et de la décentralisation du Sénat, sur la « Gouvernance du Grand Paris ».

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Chère Françoise

Patrick Ollier

Patrick OLLIER
Ancien Ministre
Maire de Rueil-Malmaison

Madame Françoise GATEL
Présidente de la Délégation aux Collectivités Territoriales
et à la Décentralisation
Sénatrice d'Ille-et-Vilaine
Palais du Luxembourg
15 Rue de Vaugirard
75291 Paris Cedex 06



NOTE A L'ATTENTION DE LA DELEGATION AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES ET A LA DECENTRALISATION DU SENAT
SUITE A L'AUDITION DU 26 NOVEMBRE 2020

1. Introduction : contexte et enjeux pour la Métropole

Le Grand Paris a longtemps été une utopie. Il est aujourd'hui une réalité, incarnée par la Métropole du Grand Paris. Cette réalité est le produit d'une longue histoire, qui trouve ses origines dans la loi du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne. Pour des motifs relatifs à l'aménagement du territoire et à l'organisation administrative, le législateur a supprimé le département de la Seine au profit de trois nouveaux départements, les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne et d'une collectivité territoriale à statut particulier, la ville de Paris. Ce découpage a eu plusieurs conséquences. D'abord, il a enserré Paris dans les frontières étroites du boulevard périphérique, alors en construction, et a contribué à l'isoler du reste de l'agglomération. Ensuite, il a favorisé la polarisation économique et sociale, à savoir la concentration de la richesse d'un côté, celle de la pauvreté, de l'autre. Enfin, ce découpage a privé l'agglomération parisienne d'un échelon de décision. D'une certaine manière, le découpage opéré en 1964 a brisé la communauté de destin unissant les habitants de l'agglomération parisienne. Au fond, c'est cette erreur stratégique, que le législateur a tenté de réparer avec les lois MPTAM du 27 janvier 2014 et NOTRE du 7 août 2015.

Depuis le 1er janvier 2016, la Métropole du Grand Paris est l'emblème de cette communauté de destin de 7, 2 millions d'habitants, répartis sur le territoire de 131 communes. Cette reconnaissance du fait urbain parisien a permis de faire prendre en charge par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, adapté aux particularités de l'agglomération parisienne un certain nombre d'actions à caractère métropolitain. La Métropole du Grand Paris se présente ainsi comme une institution destinée à améliorer le cadre de vie de ses habitants, rééquilibrer les inégalités sociales susceptibles d'être observées sur un territoire si vaste et si contrasté, et en garantissant un développement durable.

Par ailleurs, quelles que soient les spécificités de l'agglomération parisienne, la création de la Métropole du Grand Paris s'inscrit dans un mouvement enclenché sur l'ensemble du territoire national depuis la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 : le regroupement de l'ensemble des communes en intercommunalités, et la reconnaissance pour les agglomérations les plus importantes, de la nécessité d'un pilotage métropolitain pour conforter et renforcer la réalité des dynamiques urbaines observées.

La reconnaissance de ce « fait métropolitain » apparaît toujours extrêmement pertinente, même si ce dernier est en constante évolution. C'est particulièrement le cas sur le territoire du Grand Paris, où le développement des mobilités, des circuits économiques, mais aussi des inégalités se complexifie constamment. Les problématiques observées sont multiples et spécifiques, et la Métropole est aujourd'hui le seul échelon en mesure d'offrir des solutions volontaristes, et coordonnées avec l'ensemble des autres acteurs qui peuvent concourir à son développement et son rééquilibrage.

Pour assumer un tel rôle, la Métropole doit être en capacité tout à la fois d'anticiper et planifier les évolutions du territoire, d'intervenir là où les enjeux le requièrent, de conforter la gestion assurée par les maires et de leur offrir une coordination là où cela se montre utile.



Ces différentes préoccupations structurent son action aujourd'hui, action qui s'est développée en un temps rapide et qui gagnerait fortement à être confortée sur un certain nombre de champs.

En effet, paradoxalement, la Métropole du Grand Paris souffre de compétences moins complètes et moins claires que n'importe quelle autre métropole française, et l'efficacité et l'unité de son action en souffrent. A ce titre, quelques orientations sont proposées pour un schéma d'ensemble futur. Elles sont formulées par une institution aujourd'hui active, forte des enseignements tirés des politiques publiques et des actions qu'elle mène sur son territoire.

2. Identité et rôle de la Métropole depuis sa création

La Métropole du Grand Paris est aujourd'hui ancrée dans le paysage politico-administratif. D'un point de vue externe, elle est désormais bien identifiée comme l'une des grandes métropoles mondiales. D'un point de vue interne, elle est devenue un des acteurs clef de la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire de l'agglomération parisienne. Elle s'est forgé une identité forte : celle d'une instance de dialogue tournée vers le rééquilibrage et le développement d'un territoire résilient. Dans cette perspective, ses actions sont variées : elle oriente ; elle agit ; elle finance et coordonne.

La Métropole, anticipe et oriente le développement de son territoire. Ce rôle passe en premier lieu par l'élaboration des documents de planification territoriale dont la Métropole a la charge. Dans ces documents, elle se doit d'équilibrer entre les responsabilités d'un territoire à enjeux pour le pays, et la soutenabilité de son propre développement local. La Métropole s'est pleinement saisie de ces compétences de planification : PCAEM et Schéma métropolitain d'aménagement numérique approuvés, travaux en cours du SCOT et du PMMH et du schéma directeur des réseaux de distribution d'énergie. Cette planification n'est pas un exercice théorique : concrètement ce sont ses orientations qui préviennent les risques, et qui sont susceptibles de prescrire la façon dont se déroulent les choses, et ce dès l'adoption des documents.

La Métropole agit.

En premier lieu, elle met en œuvre des actions qui visent à répondre aux problématiques environnementales telles qu'elles se posent à l'échelle de la zone dense (pic de pollution de l'air, risque d'inondation de zones densément peuplées...). Elle est en effet opérante sur des sujets déterminants pour son territoire tels que la Zone à Faible Emission ou la prévention des inondations (avec une participation à l'aménagement d'un ouvrage structurant sur le site de La Bassée) mais aussi le déploiement de bornes électriques et de stations Velib sur son territoire.

Par la loi elle a la capacité d'intervenir également au titre de l'intérêt métropolitain pour mener des opérations d'aménagement ou créer des équipements. A ce titre, elle est aujourd'hui maître d'ouvrage de 5 opérations d'aménagement (ZAC des Docks à Saint Ouen, Zac de la Plaine Saulnier à Saint-Denis, opérations de Livry Gargan, Villeneuve la Garenne et Noisy-le-Grand) et pilote la construction du Centre Aquatique Olympique en vue des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Elle vient également conforter les actions des communes et des Etablissements Publics Territoriaux au travers du Fonds d'Intervention Métropolitain (FIM) ou du fonds des équipements structurants. A ce titre, elle intervient là où les enjeux dépassent les capacités des collectivités concernées ainsi que là où des continuités doivent être rétablies, des coupures atténuées. Le développement d'un Plan Vélo s'inscrit dans ce cadre.

Cette géographie de l'action est guidée par la volonté de résorber les coupures « physiques » du territoire, de rétablir les continuités, et incarne également le rééquilibrage métropolitain. Ainsi les deux tiers



du FIM ont été attribués sur les départements de Seine-Saint-Denis et du Val de Marne depuis sa création et quatre opérations d'aménagement sur cinq se situent dans l'Est de l'agglomération.

Enfin la Métropole accompagne.

De par sa taille et sa gouvernance, l'intercommunalité est en capacité d'appuyer les communes dans leurs actions tout en leur offrant une dimension et un rayonnement métropolitains. Ainsi permet, via ses appels à projets, comme Inventons la Métropole ou encore Centres-Villes vivants de valoriser les territoires communaux, de renforcer l'action des villes et de les faire dialoguer avec des acteurs publics ou privés de grande ampleur. A ce titre, il s'agit du seul acteur en capacité de mettre en lien l'échelon communal avec un bassin d'échange aussi large. L'interface directe avec les communes permet une véritable réactivité, une capacité de réponse de proximité aux problématiques locales, tout en leur offrant une visibilité dont elles ne peuvent disposer seules. Ce levier est mis au service du renforcement d'une action publique de qualité et innovante qui doit être une marque de fabrique du territoire métropolitain. Face aux crises, les circuits de décisions courts, et le nécessaire dialogue entre Etat et élus de terrain renforcent la légitimité d'une instance métropolitaine qui soit une émanation directe des maires du territoire.

Par ailleurs, comme toutes les métropoles, la Métropole du Grand Paris évolue dans un réseau d'interdépendances territoriales. Son inscription volontaire et stratégique dans un ensemble plus large (francilien, français, international) est à ce titre indispensable pour atteindre ses objectifs propres. L'initiative de créer un pôle métropolitain de la Vallée de la Seine, ou les collaborations proposées aux EPCI limitrophes en sont d'autres.

Si l'identité de la Métropole est désormais bien affirmée, son action bien engagée, l'efficacité et l'unité de celle-ci sont cependant susceptibles d'être améliorées.

3. Des priorités de court terme, pour renforcer l'efficacité de l'action métropolitaine

Si les lois MAPTAM et NOTRe ont marqué une étape décisive dans la construction de la Métropole du Grand Paris et de l'identité métropolitaine, il est temps de passer à une deuxième étape visant à approfondir son intégration, afin de répondre aux enjeux essentiels de l'agglomération et aux besoins de sa population. Cela passe tout d'abord par quelques évolutions ciblées de ses compétences.

L'esprit de la loi Décentralisation, Différenciation, Déconcentration et Décomplexification (4D), la volonté affichée de partir des besoins et des projets de territoires, ainsi que les principes de reconnaissance de spécificité territoriale qu'elle va porter, sont propices à inscrire des avancées institutionnelles indispensables pour éviter que les politiques publiques actuellement engagées ne connaissent un regrettable statu quo dans les années à venir. Plusieurs dispositions permettraient à la Métropole de renforcer son rôle immédiatement opérationnel, en déclinaison des axes stratégiques qu'elle porte depuis sa création. Ces propositions visent à offrir à la Métropole et donc aux communes qui la composent, la capacité d'une plus forte maîtrise face aux très grands projets qui sont prévus (mise en service du Grand Paris Express, organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 notamment) ainsi qu'aux incertitudes générées par le contexte de crise que nous connaissons.



Quoique ciblées, ces propositions sont cohérentes avec le rôle qui est assigné par la loi à la Métropole. Celle-ci doit tout à la fois garantir le **développement de l'agglomération parisienne**, dans sa dimension de métropole internationale, et la **préservation d'un quotidien de qualité** pour ses habitants et usagers. Sur son territoire se conjuguent des enjeux locaux et nationaux. Aussi est-il marqué par des problématiques urbaine d'une acuité et d'une complexité sans comparaison sur le plan national (pollution, construction, déplacements...). Territoire qui présente les inégalités les plus fortes, qui conjugue de grandes forces et des risques extrêmes, la Métropole du Grand Paris est celle des oxymores.

Ce territoire et ses habitants méritent donc une forme de protection, et cette mission est au cœur des actions que mène l'institution depuis sa création, dans une perspective de résilience : action contre les inondations, prévention du bruit, préservation de la qualité de l'air... Une telle protection doit s'exercer en période de crise, car les métropoles ne sont pas à abri des fragilités révélées par la contexte actuel (déserts médicaux, incertitudes sur l'immobilier de bureaux, secteurs professionnels en crise,...) mais elle est tout aussi indispensable en période normale. La Métropole du Grand Paris est la seule institution qui dispose à la fois de l'assise suffisante et du niveau de proximité qui permettent de garantir les intérêts des métropolitains.

La politique de lutte contre la pollution atmosphérique, que la Métropole a initié depuis 2018, illustre cette capacité. A ce titre, la disposition du projet de loi portant Lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, qui vise à confier aux métropoles les pouvoirs de police relatifs aux Zones à Faible Emission (ZFE) doit être saluée. Il s'agit du dernier levier manquant pour rendre effective une action indispensable (plus de 6000 décès étant imputés dans la Métropole à la qualité de l'air) et contribuant à répondre à l'urgence climatique et aux injonctions formulées au niveau européen.

En vis-à-vis toutefois, il paraît à ce stade inconcevable que la Métropole ne dispose pas, comme les autres métropoles de droit commun, d'une **compétence en matière d'organisation des mobilités sur son territoire**, alors même que celles-ci s'y développent avec une vitesse et une complexité toute spécifiques. Le pilotage de la ZFE va nous amener à contraindre l'usage automobile, la Métropole doit pouvoir prendre une part significative dans l'organisation des alternatives sur son territoire. C'est le pendant indispensable à cette politique de lutte pour la qualité de l'air que nous menons.

C'est aussi à cette condition que les élus métropolitains pourront véritablement être parties prenantes de la réorganisation des déplacements induite par l'ouverture du Grand Paris Express. C'est pourquoi nous souhaitons également que la gouvernance de la Société du Grand Paris tienne compte de cette nécessité en intégrant la Métropole dans ses instances.

Par ailleurs, la Métropole définit et met en œuvre un certain nombre d'actions en faveur de la mobilité durable, par exemple, l'élaboration du Plan Vélo métropolitain ou encore la réalisation de stations de vélos en libre-service et de bornes de recharge pour les véhicules électriques. Il apparaît donc nécessaire de consacrer juridiquement le rôle joué par la Métropole en la matière.

L'articulation de ces deux leviers (ZFE et organisation des modes de déplacement alternatifs à la voiture) garantirait les conditions du pilotage par les élus directement concernés, d'une politique de mobilité à la hauteur des enjeux environnementaux mondiaux, et ce sans attendre. Dans cette perspective, nous demanderons qu'à titre expérimental la Métropole puisse être reconnue comme une autorité organisatrice sur son territoire des mobilités comme le vélo, les voitures en libre-service ou encore le transport fluvial de voyageurs et plus largement, la logistique urbaine.

En effet, sur ce sujet de la **logistique**, le territoire métropolitain est soumis à des pressions croissantes, que cela soit du fait des flux nationaux et internationaux qui le traversent ou des questions de



logistique interne à la zone dense métropolitaine. Il s'agit là d'un enjeu crucial tant pour le territoire de la Métropole, que pour ses entreprises et l'ensemble des habitants. Comme elle le fait au nom de la contrainte au titre de la ZFE, la Métropole devra pouvoir jouer un rôle de coordination et d'harmonisation facilitateur pour les acteurs de la logistique. Elle aura également un rôle à jouer en termes d'alternatives au routier, par le biais notamment du levier que représente le transport fluvial.

Cet engagement fort pour le recours au fluvial pourra être décliné de manière la plus opérationnelle dans les prochains mois, qui verront la Métropole rejoindre la gouvernance du futur établissement portuaire unique de la Seine, Haropa. La Métropole souhaite notamment pérenniser les dynamiques vertueuses du recours à la voie d'eau qui se sont imposées pour les chantiers du Grand Paris Express, ou pour la préparation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, et proposera pour cela d'être reconnue comme pilote d'un observatoire des chantiers métropolitains.

Par ailleurs, dans le contexte d'urgence climatique et environnemental actuel, le sujet de la **ressource en eau** nous préoccupe au même titre que celui de la qualité de l'air. Si la Seine nécessite une gouvernance partagée et bien évidemment supra-métropolitaine, que nous souhaitons impulser au travers d'un Pôle Métropolitain de la Seine, il existe une pression toute particulière qui s'exerce aujourd'hui sur cette ressource en zone urbanisée dense, du fait de l'intensité et la multiplicité de ses usages. Sa préservation exige des interventions dont l'ampleur dépasse les moyens des communes concernées. Pour agir efficacement en tant que garante du territoire métropolitain, la Métropole devrait pouvoir disposer des mêmes leviers que ceux dont elle disposera bientôt pour la qualité de l'air. C'est en ce sens que l'ensemble des actions visant une préservation quantitative et qualitative de la ressource fluviale, jusqu'à l'expérimentation du pilotage d'une brigade dédiée, sera examiné par nos soins.

De plus, une action volontariste sur les **énergies renouvelables** et les conditions de leur développement rapide et coordonné sur le territoire métropolitain nous paraît également indispensable et nous formulerons des propositions en ce sens, en droite ligne des attributions que la loi nous a confiée sur ce point.

Enfin, ce rôle de protection du territoire et des habitants ne peut s'absoudre, dans l'actualité qui est la nôtre, de propositions dans le champ de la **santé**. La Métropole doit pouvoir contribuer à deux types d'actions indispensables : une coordination des réponses locales de crise, en étroite articulation avec le rôle que la loi confère aux maires en la matière, une contribution au rééquilibrage de l'offre de soin sur le territoire.

L'une des pistes envisagées par le projet de loi 4D est de modifier la composition du conseil de surveillance des agences régionales de santé, afin qu'un tiers des sièges soient confiés aux représentants des collectivités. Il conviendrait que la Métropole du Grand Paris soit représentée au conseil de surveillance de l'ARS Ile-de-France.

Enfin, le sujet de l'**aménagement de ce territoire**, et de ses conditions, est au cœur des compétences actuelles. La loi NOTRe a confié à la Métropole l'élaboration d'un plan de rationalisation des outils d'aménagement et des syndicats intervenant dans son ressort territorial. La loi du 17 mai 2019, tendant à sécuriser l'actionnariat des entreprises publiques, rend cette réflexion d'autant plus urgente. La Métropole sera amenée à demander des dispositions afin de faciliter la réalisation de ce plan et pouvoir rendre rapidement ses conclusions à l'Etat et aux collectivités territoriales concernées.



Ainsi, comme ces propositions en témoignent, la Métropole se considère capable de porter une action à la fois déterminée et innovante, au service du dynamisme du territoire mais aussi de sa préservation. Certaines échéances majeures pour le territoire sont connues (Jeux Olympiques, mise en service du Grand Paris Express) mais le calendrier est aussi marqué par l'incertitude d'une crise sanitaire et économique mondiale, dont les conséquences territoriales se démontrent difficiles à anticiper.

Pour y faire face, il est indispensable qu'une Métropole forte, aux côtés des maires, puisse pleinement jouer son rôle. De telles évolutions peuvent la conforter, mais il apparaît que pour une réelle montée en puissance de l'action, à l'échelle des enjeux qui sont les siens, elle mérite que son cadre d'action soit clarifié, conforté et unifié.

4. Une nouvelle gouvernance pour une action véritablement intégrée ?

La gouvernance du Grand Paris est marquée par une certaine complexité, qui tient à l'existence d'une multitude d'acteurs. En effet, en 2014 et 2015, le législateur a souhaité créer un échelon intermédiaire entre la Métropole et les communes : les établissements publics territoriaux, dotés de la personnalité juridique et soumis aux dispositions applicables aux syndicats de communes. Si la création des établissements publics territoriaux a pu être justifiée par la volonté de coordonner une certaine gestion de proximité, il est permis de se poser un certain nombre de questions.

La première question consiste à s'interroger sur ce qu'est un **système pertinent de gouvernance partagée** entre les acteurs. D'abord, cela doit être un système qui permet d'agir avec efficacité, c'est-à-dire en mesure de faire le bon diagnostic et de prendre rapidement les décisions s'imposant. Ensuite, cela doit être un système mis en place au bon échelon de décision, à savoir celui adapté aux problèmes que l'on cherche à résoudre. Enfin, cela doit être un système correspondant aux représentations du territoire perçues par les habitants concernés.

Ce n'est pas le cas actuellement. En premier lieu la répartition de certaines compétences entre les différents acteurs, notamment l'aménagement, le développement économique et dans une certaine mesure l'habitat, ne permet pas de distinguer clairement les responsabilités de chacun. En second lieu, elle ne permet pas toujours que les décisions prises soient à la hauteur des enjeux métropolitains. Ainsi, nombreuses sont les actions menées, donnant lieu à l'exercice de compétences imbriquées entre la Métropole et les établissements publics territoriaux, auquel s'ajoute une nécessité de coordination avec l'Etat et ses opérateurs, dont la présence sur le territoire est le fruit de l'histoire.

Sur la forme, cela peut nuire à la rapidité de certaines décisions. Sur le fond, cela ne permet pas de faire jouer pleinement les mécanismes de solidarité qui sont encore insuffisants à l'échelle de la Métropole.

La seconde question consiste à se demander si une **décomplexification** ne pourrait pas être à l'ordre du jour.

Cette décomplexification doit en premier lieu concerner les **moyens**. La Métropole est aujourd'hui privée – de manière temporaire – d'un certain nombre de ressources financières, au profit des établissements publics territoriaux. Il est permis de plaider pour un retour à la normalité. Comme cela était envisagé originellement par le législateur à partir du 1er janvier 2020, la Métropole du Grand Paris doit pouvoir bénéficier de de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la cotisation foncière sur les entreprises (CFE). D'un côté, cela permettrait à la Métropole de développer ses actions métropolitaines et d'harmoniser la mise en œuvre des politiques publiques sur son territoire. De l'autre, cela



permettrait de mettre fin à une anomalie juridique, à savoir la possibilité laissée aux établissements publics territoriaux, assimilés par le législateur à des syndicats de communes, donc dénués de fiscalité propre, de percevoir le produit d'une taxe.

Cette décomplexification doit en second lieu concerner l'organisation politico-administrative, laquelle ne permet pas une mise en œuvre optimale des politiques métropolitaines. Une transformation des établissements publics territoriaux en services déconcentrés de la Métropole apparaît ainsi souhaitable.

D'abord, cela aurait pour vertu de simplifier le paysage de l'intercommunalité parisienne. Rappelons qu'aujourd'hui, par exception au droit commun, chaque commune du Grand Paris est membre de deux établissements publics intercommunaux : la Métropole du Grand Paris et un établissement public territorial.

Ensuite, cela améliorerait la lisibilité de la gouvernance du Grand Paris pour les habitants de la Métropole.

Enfin, cela permettrait à la Métropole de mieux remplir sa mission, à savoir la mise en œuvre d'actions métropolitaines, afin d'améliorer le cadre de vie des habitants et de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent. Il ne s'agit pas d'ignorer les spécificités territoriales, ni l'intérêt de la coordination entre des échelles complémentaires mais de garantir aux métropolitains que lorsque qu'une politique publique ou un projet sont déployés sur leur territoire, les seuls débats viseront à améliorer la qualité des actions et l'allocation de moyens mutualisés, au service d'objectifs partagés.

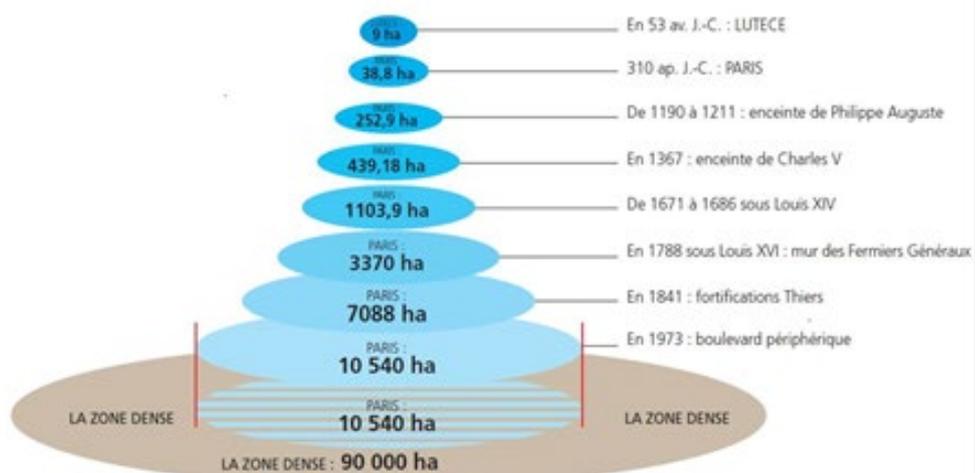
Actuellement le paysage métropolitain est composé de territoires aux fiscalités divergentes alors que le bon sens voudrait que l'on regroupe tout sous une même gouvernance pour favoriser le rééquilibrage, la solidarité, l'harmonisation, la coordination, mais aussi la mutualisation pour réaliser des économies budgétaires dans l'intérêt des citoyens.

ANNEXE II : PRÉSENTATION DE LA MÉTROPOLE DU GRAND PARIS

(source : Métropole du Grand Paris)



Evolution du périmètre urbain de Paris :



2016 : la Métropole du Grand Paris ≈ 90 000 ha !
donc en 2000 ans, la superficie de la zone dense a été multipliée par 10 000 !

La Métropole du Grand Paris est :

Un Etablissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre !

Dotée d'un conseil élu au suffrage universel direct, elle a été créée le 1^{er} janvier 2016 par la loi Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (Loi MAPTAM du 27 janvier 2014) et renforcée par la loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (Loi NOTRe du 7 août 2015).

- Un conseil métropolitain de 208 membres avec une gouvernance partagée ;
- Un système de coopération inédit ;
- Une Métropole en actions.

Ayant pour objectifs :

- D'AMÉLIORER la vie de ses 7,2 millions d'habitants ;
- De SOUTENIR et HARMONISER le développement des territoires ;
- De DÉVELOPPER un modèle urbain social et économique durable ;
- Et de FAIRE RAYONNER son territoire à l'international.



Métropole
du Grand Paris

PAGE 3

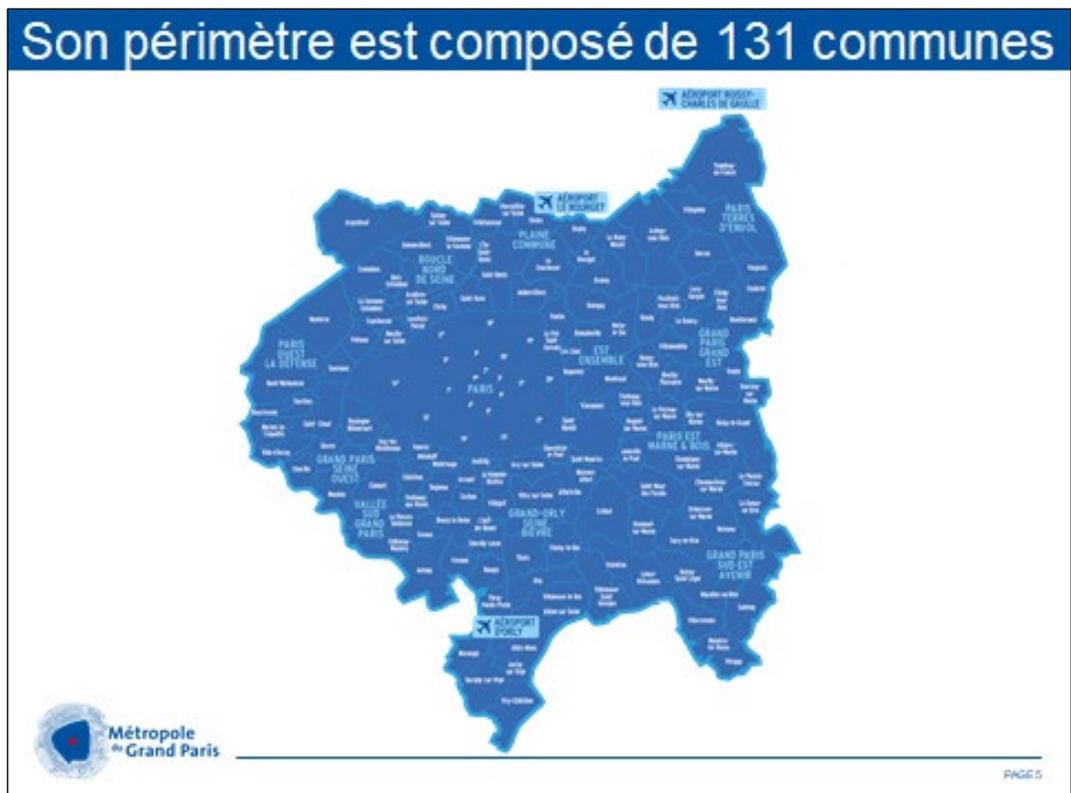
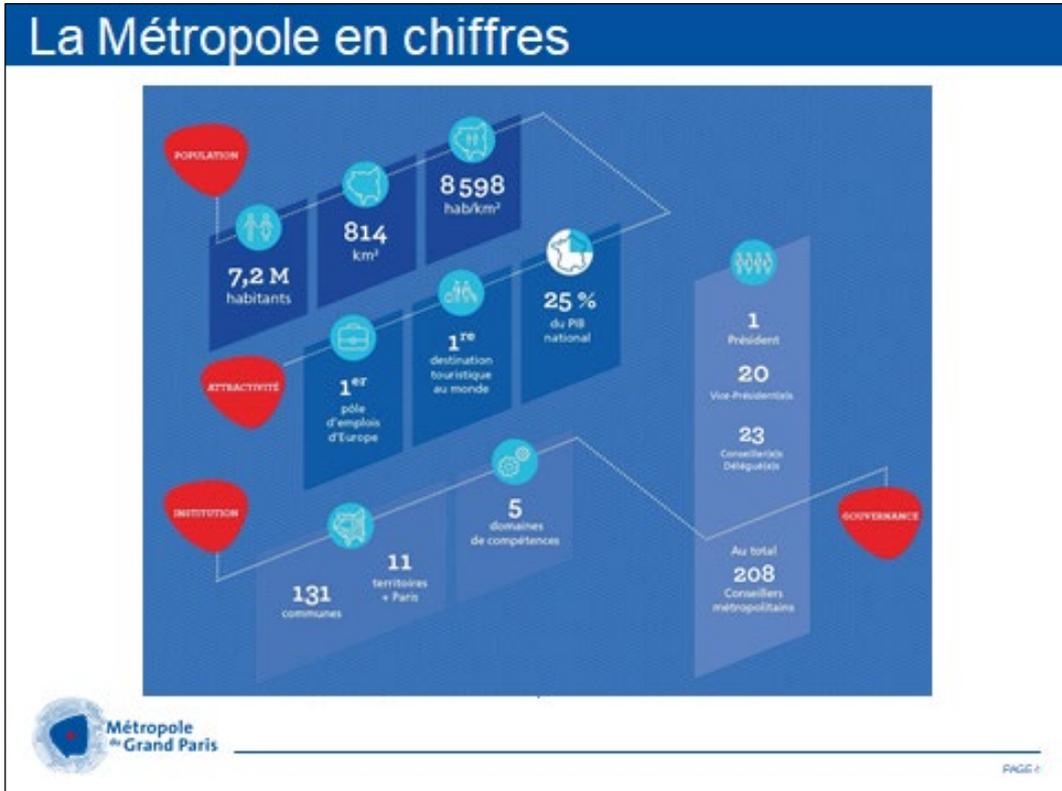
Des objectifs définis par la loi

ARTICLE L.5219-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (§9)

: « (...) La Métropole du Grand Paris est constituée en vue de la définition et de la mise en œuvre d'actions métropolitaines afin D'AMÉLIORER LE CADRE DE VIE DE SES HABITANTS, DE RÉDUIRE LES INÉGALITÉS ENTRE LES TERRITOIRES QUI LA COMPOSENT, DE DÉVELOPPER UN MODÈLE URBAIN, SOCIAL ET ÉCONOMIQUE DURABLE, moyens d'une meilleure attractivité et compétitivité au bénéfice de l'ensemble du territoire national » La Métropole du Grand Paris élabore un projet métropolitain. Les habitants sont associés à son élaboration selon les formes déterminées par le conseil de la métropole sur proposition du conseil de développement. (...)



Métropole
du Grand Paris



Les 5 compétences

2 COMPÉTENCES PROPRES



PROTECTION ET MISE EN VALEUR DE L'ENVIRONNEMENT ET POLITIQUE DU CADRE DE VIE

Plan climat, qualité de l'air, lutte contre les nuisances sonores, transition énergétique, mobilité durable.



GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET PRÉVENTION DES INONDATIONS (GEMAPI)

Restauration de cours d'eau, ouvrages de protection, désimperméabilisation des sols.

3 COMPÉTENCES PARTAGÉES AVEC LES COMMUNES ET TERRITOIRES



AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE METROPOLITAIN

Opinion d'aménagement, actions de reconstruction urbaine, constitution de réserves foncières



DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Zone d'activité, actions de développement économique



HABITAT

Amélioration du parc immobilier bâti, réhabilitation et réinsertion de l'habitat insalubre



Métropole du Grand Paris

PAGE 6



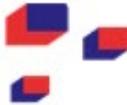
Une Métropole en action(s)

ATTRACTIVITÉ ET RAYONNEMENT

Inventons la Métropole du Grand Paris 1 et 2

Le plus grand appel à projets d'architecture et d'urbanisme d'Europe



 644 ÉQUIPES CANDIDATES	 77 PROJETS LAURÉATS	 10 Md D'EUROS D'INVESTISSEMENTS PRIVÉS
 80 500 EMPLOIS GÉNÉRÉS PENDANT LA PÉRIODE DE CONSTRUCTION	 61 500 EMPLOIS PÉRENNES	 260 HECTARES AMÉNAGÉS

ATTRACTIVITÉ ET RAYONNEMENT

Le Projet Olympique

La Métropole est maître d'ouvrage du projet du Centre Aquatique Olympique (CAO), du franchissement piéton et du projet d'aménagement d'ensemble de la Plaine Saulnier.

Il appartient ainsi à la Métropole de réaliser ou de faire réaliser :

- la conception de l'équipement ;
- la construction de l'équipement ;
- la reconfiguration de l'équipement après les Jeux Olympiques et Paralympiques ;
- la maintenance et l'exploitation de l'équipement et du service public qui lui est attaché en phase héritage après 2024.

Le futur Centre Aquatique Olympique sera implanté sur le site de la Plaine Saulnier, situé sur la commune de Saint-Denis.



2 BASSINS (50M X 25M + UN DE PLONGÉON DE 25M X 26M)
5 000 PLACES DE TRIBUNE
+ 3 BASSINS PROVISOIRES PENDANT LES JOP

ATTRACTIVITÉ ET RAYONNEMENT

Économie circulaire

- La Métropole du Grand Paris a choisi de faire de l'économie circulaire un axe prioritaire de son action en matière de développement économique.
- Sous l'égide de Xavier LEMOINE, Vice-Président délégué à l'Économie circulaire, collaborative, sociale et solidaire, de nombreuses actions ont été entreprises en 2017 pour concrétiser cet engagement.



ATTRACTIVITÉ ET RAYONNEMENT

Logistique Métropolitaine

- 200 millions de tonnes de marchandises transportées chaque année en Ile-de-France
- 90% du tonnage de ces marchandises est transporté par route
- 4,4 millions de mouvements de marchandises chaque semaine en Ile-de-France, dont 62% sur le territoire de la Métropole du Grand Paris
- 400 000 emplois salariés en Ile-de-France



ATTRACTIVITÉ ET RAYONNEMENT

Innovation et numérique

- Un programme d'accompagnement à la transition numérique des collectivités
- La Métropole a créé Grand Paris Métropole Tech lors du salon VivaTechnology 2017
- Dans le cadre de l'appel à projets d'urbanisme et d'architecture « Inventons la Métropole du Grand Paris », plusieurs meet-up ont été organisés.



ATTRACTIVITÉ ET RAYONNEMENT

Centres-Villes Vivants

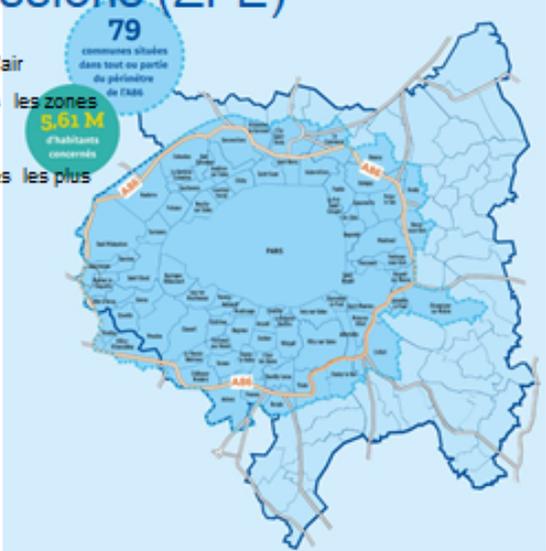
- 54 candidatures de communes
- Une vingtaine de partenaires publics et privés
- 5 millions d'euros pour la réalisation des projets lauréats en 2018



QUALITÉ DE VIE

La Zone à Faibles Émissions (ZFE)

- La Métropole du Grand s'engage pour la qualité de l'air
- Un dispositif destiné à protéger les populations dans les zones denses polluées
- Son principe : encourager la circulation des véhicules propres
- Des aides et des alternatives
- Un site web dédié : <https://www.zonefaiblesemissionsmetropolitaine.fr>



79 communes situées dans tout ou partie du périmètre de l'AMM

5.61 M d'habitants concernés



1,3 million de véhicules immatriculés en Île-de-France

+ de 5000 immatriculations de véhicules propres

10% des véhicules de la flotte de la Métropole du Grand Paris

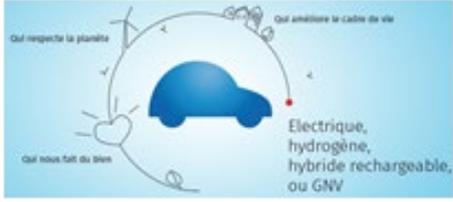


PAGE 14

QUALITÉ DE VIE

Métropole Roule Propre

- La Métropole du Grand Paris a fait de la qualité de l'air sa priorité.
- Un dispositif d'aide au remplacement de véhicule



Qui respecte la planète

Qui nous fait du bien

Qui améliore le cadre de vie

Electrique, hydrogène, hybride rechargeable, ou GNV



Déjà **250** dossiers traités



Métropole roule propre !



Métropole du Grand Paris



5000 € DE SUBVENTION PAR VÉHICULE

330 000 € DÉJÀ VERSÉS



PAGE 15

QUALITÉ DE VIE

Metropolis

- Un réseau de recharge pour véhicules électriques de la Métropole du Grand Paris, conçu et adapté pour les habitants de celle-ci.
- 130 communes de la Métropole concernées hors Paris
- 3 084 points de charge:
 - 2 582 sur des emplacements Autolib
 - 502 sur de nouveaux emplacements
- dont 252 points de charge rapide de 50 à 150 kw



Trois types de bornes pour chaque usage:



Metropole
Proximité
3-7kW



Metropole
Citadine
7-22kW



Metropole
Express
50-150kW



Métropole
du Grand Paris

PAGE 16

QUALITÉ DE VIE

Vélib'Métropole

La Métropole du Grand Paris contribue au financement de 400 stations en dehors de Paris, pour un montant de l'ordre de 10 000 euros par station et par an.

- 4 millions d'euros par an de financement de la Métropole du Grand Paris
- 69 communes de la Métropole concernées par le nouveau service
- Dont 38 communes qui ne disposaient pas de l'ancien service Vélib'



Métropole
du Grand Paris

PAGE 17

QUALITÉ DE VIE

Nature en ville

LA STRATÉGIE NATURE :

Visé à préserver, développer et renforcer le patrimoine naturel et paysager et l'agriculture urbaine.

ATLAS DE LA BIODIVERSITÉ :

Visé à développer, à partir d'un inventaire précis des habitats et des espèces, une vision stratégique de la biodiversité

CONCOURS DES MIELS :

Promouvoir l'enjeu de la biodiversité à l'échelle métropolitaine et de sensibiliser les habitants aux enjeux de la pollinisation des insectes et des abeilles en milieu urbain



SOUTIEN À L'INVESTISSEMENT

Fonds d'Investissement Métropolitain

Soutien aux communes et aux EPT

68,5 millions d'euros

ont été attribués, sur près de 100 Millions d'euros d'investissements, au cours des trois années passées, par le Fonds d'investissement métropolitain (FIM), contribuant au financement de 326 projets concernant 107 communes et 8 territoires

Montants FIM par compétence

