

Quelle Métropole du Grand Paris et pour quoi faire ?

1. Les institutions de la métropole : Histoire, dynamisme et complexité...

Début juin, le projet de Métropole de Paris adossé à la constitution de grandes intercommunalités, figurait en bonne place aux côtés des métropoles de Lyon et Aix-Marseille dans le projet de loi déposé par le gouvernement. Ce projet a été purement et simplement rejeté du texte lors du vote par le Sénat dont certains membres s'opposaient aux conditions de bouclage de la carte intercommunale. Cette issue provisoire a braqué les projecteurs sur la « singularité francilienne », seul espace urbain qui ne serait pas doté de « sa métropole » si les choses en restaient là !

Cet épisode a ouvert les spéculations sur les formes souhaitables de la gouvernance francilienne, 30 ans après l'adoption des grandes lois de décentralisation et près de 50 ans après l'éclatement des départements de la Seine et de la Seine-et-Oise. Immédiatement, des solutions « clé en main » ont été proposées ; des suggestions empruntant à tel ou tel modèle – londonien, lyonnais, voire marseillais – sont avancées s'appuyant sur des périmètres et des emboîtements institutionnels répondant à des philosophies profondément différentes.

Puis, lors de l'examen du projet par la Commission des lois de l'Assemblée Nationale, le gouvernement a déposé un nouveau texte, radicalement différent du précédent. Ce nouveau projet vise, dans les trois départements limitrophes de Paris, à fusionner les intercommunalités pour créer avec la capitale une Métropole d'un type nouveau.

Avant d'examiner les solutions en débat, il n'est pas inutile de rappeler quelques réalités sur la gouvernance francilienne, son histoire, sa dynamique et le rôle des principaux acteurs :

- Rappeler d'abord qu'en Île-de-France, **l'organisation des services urbains**, élément fondateur des communautés urbaines partout en France, est prise en charge de longue date dans un vaste périmètre regroupant la grande majorité des communes urbaines de la région.
La gouvernance des transports est assurée à l'échelle de la région par le STIF, héritier du Comité des transports parisiens (CTP) créé en 1938. Cinq syndicats comptant chacun de 100 à 300 communes, assurent les services de l'assainissement, de l'eau, des télécommunications, du gaz et de l'électricité ou du traitement des ordures ménagères (SIAAP, SEDIF, SIPPAREC, SIGEIF, SYCTOM).
- Rappeler également que **l'intercommunalité francilienne** qui s'est longtemps développée plus lentement qu'ailleurs (notamment parce que, comme nous venons de le voir, les services urbains étaient d'ores et déjà organisés dans le cadre de ces grands syndicats), a quasiment comblé son retard¹. Elle vient en une décennie de réaliser un bond considérable, la population francilienne résidant en intercommunalité **passant de 16% à 80%** entre 1999 et aujourd'hui, avec notamment l'émergence de plusieurs ensembles de plus de 300 000 habitants.

¹ En 1999, 16% de la population francilienne résidait dans des territoires en intercommunalité contre 55% en France. Les chiffres sont respectivement de 80% et 90% au 1^{er} janvier 2013.

Voir sur le site de l'IAU Île-de-France les cartes de développement de l'intercommunalité francilienne <http://sigr.iau-idf.fr/webapps/visiau/>

- Rappeler aussi qu'il existe, avec le **SDRIF** (Schéma directeur de la région Île-de-France), un **cadre au développement et à l'aménagement de l'ensemble de l'espace métropolitain francilien**, schéma qui intègre aujourd'hui le projet abondamment débattu du Grand Paris, son réseau de transport et ses ambitions de construction et de développement ; rappeler encore que la Région qui a élaboré ce document en association avec l'État met en œuvre de nombreuses politiques pour concrétiser ce schéma, en s'appuyant sur des outils puissants agissant sur l'ensemble du territoire métropolitain (le STIF pour les transports, l'EPF pour le foncier, l'AEV pour les espaces naturels...)
- Rappeler enfin que **l'État reste, en Île-de-France un acteur déterminant du jeu métropolitain**, tant pour déterminer les grandes options d'aménagement comme on vient de le voir avec le projet de réseau du Grand Paris, que pour la mise en œuvre de ce dessein, à travers l'action de ses multiples outils (SGP, RATP, SNCF, AFTRP, EPA...) qui sont de puissants leviers de développement de la métropole.

Ainsi, trente ans après l'élan donné par les lois de décentralisation, les collectivités franciliennes ont pris leur place pleine et entière, mais au terme de réformes successives et devant la multiplicité des acteurs, le citoyen est perdu et ne sait plus qui fait quoi. Cette complexité a été abondamment décriée, mais ne nous y trompons pas, les choses ne sont pas nécessairement plus simples ailleurs². Il n'en reste pas moins que le besoin de réformer apparaît aujourd'hui comme une évidence admise de tous et que chacun aspire à une « simplification » qui devient presque une fin en soi.

Mais réformer pour régler concrètement quel problème ? Et comment ? Faut-il re-centraliser ou au contraire renforcer le mouvement de décentralisation ou le réorienter, et dans quelle direction ? Sur quel périmètre construire cette métropole ?

2. Métropole confédérée ou métropole intégrée ?

Deux réponses aux philosophies très différentes s'opposent :

- d'un côté, celle qui inspirait le projet de loi mis en débat au Sénat : une Métropole confédérée couvrant l'ensemble de l'agglomération³, « assise » sur un ensemble de communautés d'agglomération fortes comptant chacune une dizaine de communes et regroupant 200 à 300 000 habitants. Cela suppose dans un premier temps de boucler la carte de l'intercommunalité actuellement inachevée en proche couronne, et de coordonner l'action de ces EPCI dans une instance nouvelle... Cette option ascendante garde de nombreux partisans, notamment tous ceux qui se sont mobilisés pour bâtir des intercommunalités de projet, en particulier lors de l'élaboration de CDT (Contrats de développement territorial), ossature du projet commun.
- De l'autre, une simplification radicale de l'édifice institutionnel et la création « d'une métropole intégrée » ramassée sur les quatre départements centraux, dans laquelle les EPCI constitués disparaîtraient au profit d'un acteur unique qui prendrait en charge la définition de la stratégie de l'aménagement et du logement et de leur mise en œuvre locale, du Schéma de cohérence territoriale

² Le modèle londonien souvent mis en avant, correspond à un contexte radicalement différent : pas de ville centre équivalente à Paris, gestion directe des enjeux métropolitains par l'Etat jusqu'à une date récente... et où la résurrection d'une forme de démocratie locale à Londres, avec l'élection d'un maire de Londres au suffrage universel depuis 2000, fait figure d'innovation. Le bilan du Grand Londres pose par ailleurs de nombreuses questions, en particulier dans le domaine du logement et de la ségrégation sociale.

³ L'unité urbaine selon la définition de l'INSEE

aux ZAC et à l'attribution du permis de construire... Le projet en débat à l'Assemblée nationale répond clairement à cette seconde philosophie.

Cette seconde option crée de fait une rupture majeure par rapport au processus de transformation de la gouvernance francilienne, amorcé depuis dix ans avec le développement rapide de l'intercommunalité et conforté par le rapprochement entre collectivités de tous niveaux lors de l'émergence de Paris Métropole en 2009.

Première conséquence escomptée de cette réforme, l'émergence d'un acteur puissant, capable de porter des projets d'aménagement d'envergure. Mais, pour apprécier la puissance financière réelle de la future Métropole, il faudra tout d'abord démêler l'écheveau des compétences exercées respectivement par cette nouvelle institution, et celles qui resteront au niveau local (EPCI, communes, y compris la Ville de Paris). Car la centralisation des ressources qui ferait la force de cette Métropole, s'accompagne d'une remontée (temporaire ?) de toutes les compétences actuellement assumées par les EPCI et les villes vers la Métropole, y compris la gestion d'équipements ayant avant tout un intérêt local, mais mobilisant des sommes significatives. Dans un second temps, celle-ci déléguerait aux « territoires » tout ou partie des compétences exercées précédemment par les EPCI et leur attribuerait des ressources pour en assumer la charge. Ils disposeraient ainsi de capacités de gestion mais sans autonomie financière réelle. Cette étape de transition soulève de nombreuses interrogations, le sujet n'étant traité que de façon allusive dans le projet de loi et la question renvoyée à de futures ordonnances.

Chacun perçoit que ce schéma reste largement à préciser lors des débats parlementaires⁴. Les interrogations concernent d'ailleurs tout autant les compétences traditionnelles des EPCI et leurs nouvelles conditions d'exercice⁵ que les domaines du logement et de l'aménagement, domaines majeurs qui sont au centre des préoccupations du législateur. Car le fait de définir l'aménagement et le logement comme compétences majeures de la future Métropole, ne règle pas pour autant le détail de la répartition des rôles entre celle-ci et les communes. Il faudra pour cela une période de débat, de négociation pour définir où passe concrètement la limite entre intérêt local et intérêt métropolitain. Cette séquence ouvre inévitablement pour les communes un temps de redéfinition du niveau de délégation de leurs compétences, délégation à l'EPCI hier, à la métropole demain.

Seconde conséquence et sans doute la plus importante, les ressources issues de l'ancienne taxe professionnelle que perçoivent aujourd'hui communes et EPCI seraient centralisées au sein de cette nouvelle structure dont le budget serait proche de 3 milliards d'€. Ce choix conduit ainsi au transfert à la Métropole de la recette la plus dynamique dont disposent aujourd'hui les collectivités locales, la fiscalité économique, dotant cette nouvelle institution d'une capacité d'action considérable. Ce faisant, il apporte (à terme) une réponse radicale à la question de la solidarité financière au sein de cet espace central... mais, dans le même temps, il creuse brutalement l'écart entre le cœur de l'agglomération qui concentre les deux tiers des emplois et des ressources fiscales, et la périphérie, où émergent quelques polarités, mais où l'on ne compte que 7 emplois pour 10 actifs et où la population s'accroît plus vite que l'emploi. Une telle rupture poserait inévitablement dans des termes nouveaux la question de la péréquation entre ces deux espaces⁶.

⁴ Voir note technique sur le site de l'IAU Île-de-France

⁵ Par exemple, quelles seront les implications de ce nouveau cadre institutionnelle sur le niveau de service assuré par les communes et EPCI, ainsi que sur la tarification ?

⁶ Cet écart est par ailleurs accru par le passage de la taxe professionnelle à la CVAE, la part des ressources concentrées dans le cœur de l'agglomération passant de 62 à 75% avec la CVAE.

3. La Métropole demain, les enjeux de la grande échelle...

On l'a vu, la complexité de l'organisation institutionnelle qui est au cœur des débats est pour une large part un héritage des choix politiques remontant aux Trente Glorieuses. Mais elle est également le fruit des dynamiques à l'œuvre depuis le tournant de la décentralisation. Or, le choix opéré, quel qu'il soit, laissera entière une question essentielle, celle de l'articulation entre cet espace central dont la gouvernance aura été réformée, avec le reste d'un territoire métropolitain, car l'ensemble de la métropole regroupe non pas 6 mais 12 millions d'habitants et s'étend sur les huit départements franciliens.

En effet, peut-on réellement parler de métropole en traçant une limite entre la zone la plus dense et les territoires périphériques où se joue une bonne part du développement de cette ville-monde ? Si, en 2013, parler Métropole du Grand Paris et gouvernance, implique de prendre en compte toute la complexité du « système institutionnel » francilien, on ne saurait oublier que cette complexité est aussi intrinsèquement liée aux défis qui sont posés par l'aménagement et le développement d'une agglomération de 12 millions d'habitants, ouverte sur le monde et où les interactions entre cœur et périphérie sont innombrables. Dès-lors, au-delà des enjeux d'organisation évoqués ci-dessus, le projet soulève une autre question majeure, celle du périmètre de la métropole et de son fonctionnement réel.

Peut-on tenir à l'écart les villes nouvelles et les aéroports qui sont des territoires moteurs pour l'économie francilienne ? Peut-on prétendre résoudre la crise du logement sans prendre en compte ce qui se passe dans les quatre départements périphériques dans lesquelles se réalise ces dernières années près de 60% de la construction ? Peut-on préserver la dynamique de projets amorcée depuis quelques années, en traçant une limite au sein même de certains CDT⁷, et en laissant hors de la « Métropole » une partie du réseau du Grand Paris et les territoires qu'il irrigue ? Peut-on prétendre « promouvoir un modèle de développement durable » sans se préoccuper des relations entre cet espace central et sa périphérie pourvoyeuse de la plupart des ressources naturelles nécessaires au fonctionnement de ce centre ? Ce choix pose clairement la question de la césure entre le cœur de l'agglomération et les quatre départements périphériques qui regroupent aujourd'hui 44% de la population francilienne, près de 60% de la construction, mais seulement 33% des emplois et des ressources fiscales.

En fait, depuis les années 80, l'action publique est confrontée en Île-de-France à une difficulté singulière : comment articuler vision et stratégie d'ensemble pour l'aire métropolitaine, stratégie proposée notamment par le couple Etat/Région dans le cadre du SDRIF et du projet du Grand Paris, et action au plus près du terrain et des citoyens dont communes et intercommunalités ont la charge ? Chacun sait que la réflexion stratégique la mieux éclairée, peut produire des documents de planification théoriquement parfaits, mais sans prise sur le réel s'ils ne sont pas relayés par l'action des communes et leurs groupements. A l'inverse, la somme de projets locaux, individuellement respectueux des attentes des habitants, peut conduire à un creusement des disparités et à l'oubli des défis collectifs auxquels seule l'action coordonnée de tous peut répondre. C'est la rencontre entre ces deux échelles qu'il convient d'assurer.

La Métropole aurait pu, c'était l'orientation du texte initial, constituer cet espace de dialogue entre collectivités, un lieu où seraient confrontés les préoccupations et les projets de chacun, et où ceux-ci pourraient être replacés dans une perspective d'ensemble. Le choix qui s'esquisse est différent. En

⁷ Contrats de développement territorial

privilégiant une réforme de la gouvernance et des outils opérationnels limitée au cœur de l'agglomération, il laisse à d'autres le soin de veiller sur la cohérence d'ensemble du développement à l'échelle d'une métropole de 12 millions d'habitants.

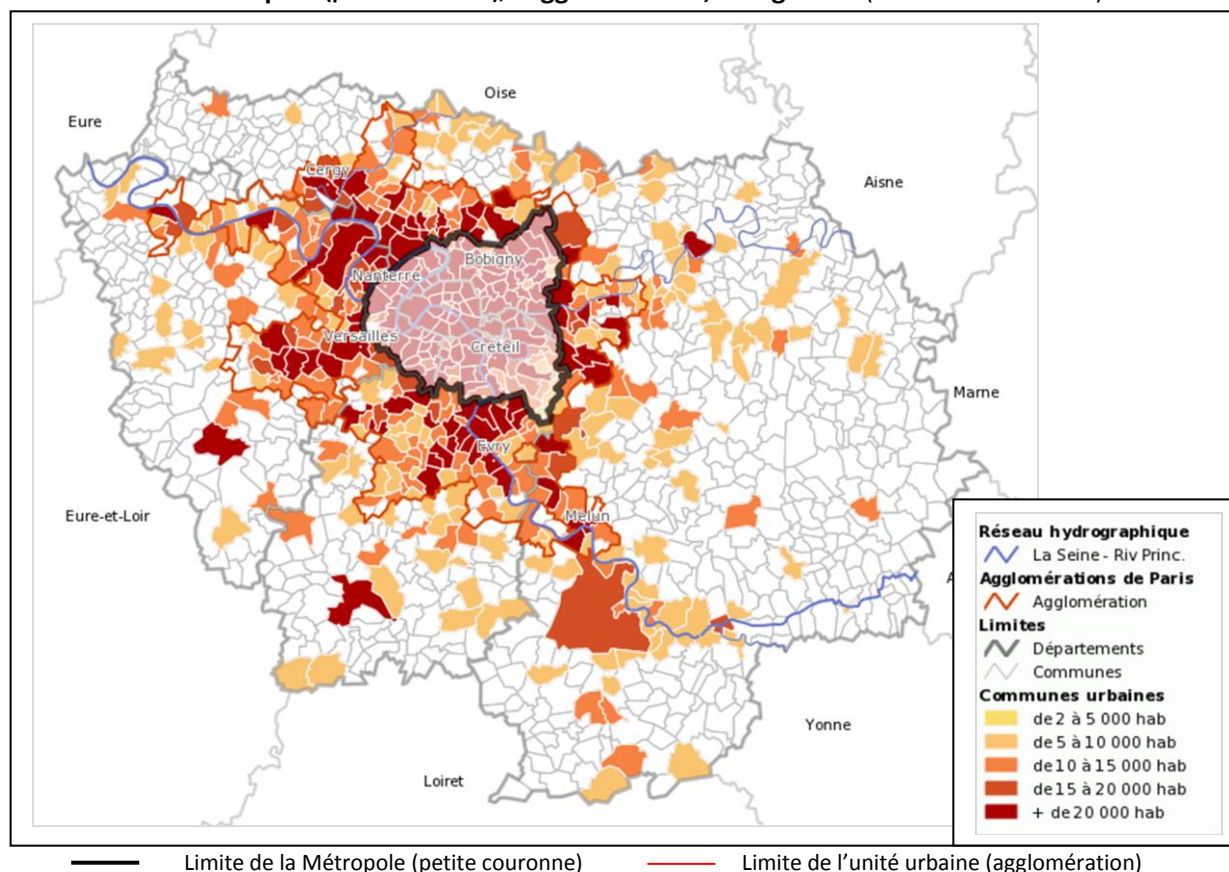
Il revient ainsi à la Région d'assumer pleinement ce rôle de garant de l'équilibre entre un cœur d'agglomération « hypertrophié » et ses voisins moins denses mais en croissance rapide. C'est ainsi tout l'enjeu du SDRIF et de sa mise en œuvre qui sera à très court terme remis sur le devant de la scène. Car c'est à l'aune des orientations de ce Schéma directeur que seront appréciées les ambitions des projets de territoires (notamment les CDT mais aussi du futur projet métropolitain), ou que sera bâti le Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement fixant les objectifs de construction, tant au sein du cœur de l'agglomération qu'à sa périphérie. Reste pour la Région à conforter les outils permettant d'assurer la mise en œuvre de ce document cadre. Certains sont déjà opérationnels, dans le domaine des transports ou pour traiter les enjeux fonciers (STIF, EPF, AEV...); d'autres seront précisés au terme de l'examen du second projet de loi « de mobilisation des régions pour la croissance et l'emploi; enfin, la perspective d'un nouveau contrat de projet Etat / Région pourrait être l'occasion de refonder les politiques contractuelles de la Région et de sceller de nouvelles relations avec les territoires de la métropole, dans son acception la plus large.

De nouveaux équilibres à construire

Si cette transition entre la gouvernance actuelle et une future « Métropole intégrée » s'avère complexe, ce n'est pas uniquement pour des raisons juridiques ou techniques. Les nouveaux équilibres politiques et les modalités de fonctionnement de l'assemblée métropolitaine constituent également des inconnues de taille. Les optimistes plaideront que, les maires étant tous représentés au sein de cette métropole, les liens avec les projets et les intérêts locaux ne seront pas rompus; les pessimistes y verront à l'inverse les risques d'une centralisation annonciatrice d'une gestion technocratique éloignée des citoyens ou de jeux complexes entre représentants de collectivités négociant chacun pour défendre son territoire.

Le débat, à l'Assemblée nationale cet été, puis lors de la seconde lecture au Sénat, permettra de trancher entre ces deux options, métropole confédérée ou métropole intégrée. Espérons, qu'il offrira l'occasion de parfaire le texte, en faisant émerger une métropole, nouvel espace d'une action publique « coordonnée » préservant le lien avec les « territoires ». La sagesse voudrait que la solution finalement retenue ne sacrifie pas en chemin le dynamisme des intercommunalités qui ont fait l'effort de s'organiser et construire des projets qui ont joué un rôle moteur dans l'émergence de la métropole. Faute de quoi, on risquerait d'entrer dans une période de confusion et de conflits dont il est encore possible de faire l'économie.

La Métropole (petite couronne), l'agglomération, la région... (Communes urbaines)



Quelques repères sur la Métropole et son environnement

	Région Île-de-France		Métropole (75+92+93+94)		Périphérie (77+78+91+95)	
Population et habitat						
Population	11 659 260	100%	6 578 258	56%	5 081 002	44%
- Dont moins de 20 ans	25%		23%		28%	
- Dont 60 ans et +	17%		18%		15%	
Logements	5 082 655	100%	3 155 631	62%	1 927 024	38%
- Dont HLM	23%		24%		21%	
- Construction annuelle (2001-2010)	37 000	100%	17 000	46%	20 000	54%
Actifs et emplois						
Emplois	5 608 404	100%	3 750 662	67%	1 857 742	33%
Actifs	5 929 234	100%	3 400 535	57%	2 528 699	43%
- Taux d'emploi	95%		110%		73%	
Chômeurs	680 732	100%	429 454	63%	251 278	37%
- Taux de chômage	11%		13%		10%	
Ressources						
Revenu global des habitants (2007)	16,2 Md €	100%	10 Md €	62%	6,2 Md €	38%
Revenu par habitant	1 391 €/hab		1 521 €/hab		1 223 €/hab	
Potentiel financier des collectivités (2011)	17,1 Md €	100%	11,2 Md €	65%	5,9 Md €	35%
Potentiel financier par habitant	1 473 €/hab		1 708 €/hab		1 169 €/hab	

Sources INSEE (Recensement), DRIEA (Construction), Fichiers fiscaux

**Groupements à fiscalité propre en cœur d'agglomération
et territoires en cours de regroupement (ACTEP) - Janvier 2013**

