

Nouvelles Visions
Pour une société de la connaissance

Une étude
de la FONDATION CONCORDE (*)



Grand Paris : Pour une gouvernance lisible, démocratique et efficace

Décembre 2016

Sous la direction de Michel ROUSSEAU

Rapporteur : Alexandre Vesperini

Sommaire

Le fait métropolitain : une réalité en marche.....	3
La métropole à la française : un horizon encore lointain.....	3
Un millefeuille institutionnel ravageur.....	4
Assumer la confusion entre métropole et région ?.....	5
Une collectivité à l'échelle de l'aire métropolitaine.....	6
Délimiter le rôle des collectivités.....	7
Alléger le millefeuille institutionnel.....	7
Rompre avec la gouvernance périphérocentrée de Paris.....	8
Synthèse des propositions.....	9
Calendrier.....	10
Personnalités auditionnées.....	11

Le fait métropolitain : une réalité en marche

Depuis sa fondation, la ville de Paris a toujours su adapter ses institutions au développement de sa population et au rayonnement de son économie. Tout au long de cette histoire, le pouvoir central, qu'il soit royal, impérial ou républicain a toujours maintenu la haute main sur les initiatives locales. Encore aujourd'hui, c'est le représentant de l'État qui décide par exemple de la présence ou non d'une commune au sein de la métropole du Grand Paris. Comme à Londres, cette prééminence de l'État dans l'organisation de la capitale est compréhensible, en raison du poids économique, social et politique de la capitale dans la vie du pays. Mais Paris a toujours pu compter sur les déterminations visionnaires, parfois autoritaires, de grands hommes implantés localement (Etienne Marcel, Hugues Aubriot, Rambuteau...), pour garder et développer son image de Ville Lumière.

Suite à l'expansion économique et urbaine connue pendant les 30 glorieuses et l'interconnexion des différentes économies du fait de la mondialisation, de nombreuses villes mondes ont décidé de se constituer en métropole. En Europe, Londres a probablement été l'une des premières villes à intégrer le fait métropolitain en constituant une collectivité au périmètre géographique et aux compétences élargis (*Greater London*), et dont le maire est élu démocratiquement au suffrage universel direct (depuis la réforme de 2000). Plus récemment, Berlin, Madrid et, dans une moindre mesure, Rome ou Lisbonne, ont vu le pouvoir de leur autorité locale renforcé, en l'adaptant notamment à l'augmentation de la population de leur agglomération. En France, après une ère de captation des talents par la capitale, certaines villes régionales émergent et s'affirment comme Lyon, Nice ou Bordeaux. Les deux premières vivent d'ailleurs une transformation institutionnelle majeure, avec la suppression du département du Rhône sur l'agglomération lyonnaise et le transfert de compétences à la métropole de Nice Côte d'Azur.

La métropole à la française : un horizon encore lointain

En France, qu'il s'agisse de logement, de transport, d'environnement et plus généralement d'attractivité, le fait métropolitain s'est imposé à de nombreux centres urbains, jusqu'ici gérés -ou plutôt gênés- par le pullulement des collectivités locales sans pouvoirs réels par rapport à l'Etat.

Le nombre d'échelons institutionnels auxquels doivent s'adresser les investisseurs et les citoyens est en effet aujourd'hui beaucoup trop important. Prenons l'exemple d'un habitant de Paris : ce dernier aura à faire avec la commune (tantôt la mairie centrale, tantôt la mairie de chacun des 20 arrondissements), la métropole du Grand Paris et enfin la région Ile-de-France. Pour un habitant de la première couronne parisienne, on devra ajouter deux autres

niveaux de collectivité, avec le département et l'établissement public territorial, qui remplace les intercommunalités (à Paris, l'échelon territorial correspond à la mairie centrale).

Pour veiller aux intérêts de l'État dans cette aire si stratégique pour la vie économique et sociale du pays, deux institutions jouent un rôle capital : le préfet de Paris et d'Ile-de-France, présent notamment dans le logement ou le développement des entreprises, et le préfet de Police, dont la compétence s'étend désormais sur les départements de la petite couronne et qui dirige une administration de 40 000 agents publics... Enfin, nous pourrions achever l'inventaire des acteurs institutionnels du Grand Paris en citant les syndicats techniques au sein desquels sont représentées les collectivités précitées, et qui sont chargés par exemple de l'organisation des transports (Stif), de la collecte des déchets ménagers (Syctom), des réseaux d'énergie (Sygeif, Siperrec...) ou de l'eau (Sedif) et l'assainissement (Siapp).

Un millefeuille institutionnel ravageur

L'éclatement des décisions publiques entrave le développement du territoire métropolitain. Il conduit naturellement à un manque de visibilité sur les actions entreprises comme à une incompréhension des rôles et des prérogatives. Les conséquences néfastes de cette organisation sont multiples.

Premièrement, la participation de tant d'acteurs entraîne une perte de temps considérable, comme l'a rappelé l'ancien président d'Unibail-Rodamco, Guillaume Poitrinal dans son essai *Plus vite, La France malade de son temps*. En plus de la lourdeur normative dont souffre la France, on met 6 à 15 fois plus de temps pour construire un centre commercial en Ile-de-France qu'ailleurs dans le monde.

Deuxièmement, les rivalités entre collectivités sur des compétences souvent transverses placent certains projets dans l'impasse. La métropole du Grand Paris va ainsi concentrer son premier plan stratégique au développement durable, domaine pour lequel toutes les autres collectivités locales franciliennes agissent déjà. Autre exemple, le projet d'équipements de loisirs EuropaCity (230 000 m² de commerces, dont un parc d'attraction, des pistes de ski, un parc aquatique, des centaines de boutiques et des salles de spectacle...), dont les travaux sont censés commencer en 2019, est critiqué par les élus de Seine-Saint-Denis, en grande partie car il est situé dans le département Val d'Oise, tout en étant éminemment lié au bassin économique de Roissy (Triangle de Gonesse).

Troisièmement, les divergences politiques entraînent des situations illisibles pour des citoyens habitués à circuler au-delà de leurs territoires et qui, contrairement aux acteurs institutionnels publics, ont intégré le fait métropolitain. Ainsi, la fermeture des voies sur

berge sur la rive droite de la Seine à Paris est l'exemple parfait d'une décision prise par les élus d'un territoire sans réflexion sur les conséquences subies par les citoyens ou les professionnels des autres territoires, pourtant très impactés par cette même décision.

Il paraît donc essentiel de mettre un terme à cette situation qui empêche de mener une politique d'aménagement et de transport de long terme, sur un territoire de plus en plus intégré. Cela suppose de clarifier le rôle de chaque partie prenante, de tendre vers la suppression d'un ou plusieurs échelons, de réduire le nombre d'élus et de susciter le rapprochement de collectivités afin que ces dernières pèsent davantage dans l'aire métropolitaine. Dans ce but, plusieurs options peuvent être envisagées. Deux options sont actuellement débattues.

Assumer la confusion entre métropole et région ?

La première consiste à supprimer la métropole du Grand Paris, pour substituer à cette collectivité la région Ile-de-France, dont l'élection des membres date de 1986. Cette idée consiste à confier les compétences dévolues progressivement à la métropole et aux territoires à la collectivité régionale. Si elle présente en apparence l'avantage de supprimer au moins une strate institutionnelle, cette piste représente un contresens à plusieurs titres.

Premièrement, d'un point de vue démocratique, ce transfert revient à confier des pouvoirs considérables à une institution encore peu connue des citoyens, comme l'illustre la participation très faible aux élections régionales depuis 1986, voire même en baisse. En raison d'un mode de scrutin complexe et lié aux appareils partisans, les élections régionales suscitent moins d'engouement que les élections municipales, lesquelles assurent une légitimité bien plus forte à l'échelon communal. Sans changement de mode de scrutin (sans un retour au conseiller territorial prévu par la loi adoptée sous la législature précédente), il serait donc incohérent et contreproductif de renforcer, face à l'État central, les pouvoirs de la région alors que cette dernière n'est pas reconnue et portée par les électeurs, contrairement aux maires.

Deuxièmement, d'un point de vue géospatial, l'aire métropolitaine et l'aire régionale ne peuvent pas se confondre. Dans tous les grands pays industriels, les *global cities* se constituent autour d'une réelle conurbation relativement homogène, entourée par des territoires certes tournés vers la métropole mais beaucoup moins denses. Impliquée à la fois dans les défis métropolitains et dans l'« Ile-de-France rurale », la région francilienne se trouve dans la délicate situation de traiter deux séries d'aspirations, parfois contradictoires, entre agglomération parisienne (en d'autres termes, la « zone dense ») et seconde couronne. Si l'aire métropolitaine doit renforcer ses liens avec les territoires qui l'entourent, leurs différences devraient impliquer le maintien de deux collectivités fortes : la métropole

d'une part, chargée de répondre aux urgences et aux enjeux spécifiques d'un Paris désormais élargi, *de facto*, au-delà du périphérique (ex : Autolib, prolongations des lignes du métro parisien); la région d'autre part, chargée de construire la connexion entre la métropole et un espace à la fois plus étendu et moins dépendant de Paris, qui pourrait même dépasser ainsi à l'avenir les frontières administratives de l'Ile-de-France.

Une collectivité à l'échelle de l'aire métropolitaine

C'est la raison pour laquelle une seconde option devrait être privilégiée, en reconnaissant la spécificité du territoire métropolitain par rapport au reste de la région, comme c'est le cas à l'étranger (Londres, Rome, Berlin...) ou encore en province en France, avec notamment l'exemple positif de Lyon. Les tensions sociales et les défis de l'aire métropolitaine sont tels que leur gestion doit en effet être confiée à une collectivité dédiée, dont la priorité sera la métropole et le rapprochement des intercommunalités qui la composent.

Cependant l'existence de la métropole aux côtés de la région ne doit pas susciter de rivalités irréductibles. L'Autorité du Grand Londres a certes des compétences territoriales importantes (développement économique, transports en commun, voirie...) mais doit travailler en lien avec les comtés environnants (les « *Home Counties* ») et leurs agences territoriales, en raison de l'attraction et du rayonnement de la capitale britannique et de sa nécessaire ouverture maritime. Pourquoi ne pas envisager de pareilles relations entre la métropole et la région, sur la base de ce modèle ?

Il conviendrait donc de s'orienter vers le modèle londonien, en clarifiant les rôles de chaque collectivité, qui devraient être plus souvent exclusifs. Est-il bien nécessaire de voir siéger au conseil d'administration d'AIRPARIF, l'organisme chargé de mesurer la pollution de l'air en Ile-de-France, toutes les collectivités de la région capitale, en plus des représentants de l'État ? Pourquoi ne pas plutôt opter pour la désignation de collectivités-pilotes sur des compétences exclusives, qui ne seraient plus « déléguables », en tenant compte de la pertinence des périmètres géographiques ? Par exemple, le développement économique et la « destination » Paris pourraient être confiés à la collectivité métropolitaine, quand l'organisation des transports publics serait gérée exclusivement par la région.

Délimiter le rôle des collectivités

Aux communes seraient dévolues les enjeux du quotidien (propreté, affaires scolaires, action sociale et hébergement d'urgence, économie et commerces de proximité, équipements de loisirs de dimension locale...). La métropole serait amenée à se projeter sur le long terme et travailler avec les territoires qui la composent sur la stratégie de rayonnement de la capitale et son agglomération (culture, logement, urbanisme et grands projets d'aménagement, manifestations internationales et attractivité économique). A la région reviendrait le pilotage de la politique de transports, laquelle aurait pour priorité la fluidité et la soutenabilité de la circulation sur tous les modes (bus, métro, routes...). La conduite de l'action publique pourrait être confiée à des agences, dont le fonctionnement serait bien plus agile que ceux des syndicats existants, comme par exemple le Stif (transports) : au lieu d'un organisme se réunissant moins de 10 fois par an, où siègent 29 personnes représentant la région Ile-de-France, la mairie de Paris, les sept autres départements franciliens, la Chambre de commerce et d'industrie de Paris ainsi que les intercommunalités, le Stif pourrait ainsi utilement être transformé en autorité des transports du Grand Paris pilotée par une ou deux collectivités (région et, dans une moindre mesure métropole), chargée de définir la stratégie des déplacements dans leur ensemble, en lien avec les opérateurs tels que la Société du Grand Paris, la RATP et la SNCF. Souvent critiquées pour la qualité du service, ces sociétés d'État pourraient à terme voir leur capital ouvert, afin que les collectivités et les usagers puissent en être actionnaires et peser sur leur stratégie.

Alléger le millefeuille institutionnel

L'organisation équilibrée des pouvoirs locaux du Grand Paris appelle donc trois niveaux de compétences : la commune, la métropole et la région. Comme à Lyon, le département serait amené à disparaître, pour voir ses compétences reprises, soit par la métropole (ex : aménagement, développement économique, culture...), à travers les établissements publics territoriaux ou les communes, (action sociale, collèges...).

Il reviendrait aux exécutifs communaux de se déterminer démocratiquement sur deux offres : ou bien le renforcement d'intercommunalités (EPT), autour des missions de proximité assurées par les échelons jusqu'ici communal et départemental ; ou bien la fusion de certaines communes qui seraient incitées à se rapprocher pour créer des pôles complémentaires à la capitale (exemple : fusion évoquée entre Issy-les-Moulineaux et Boulogne-Billancourt).

Rompre avec la gouvernance périphérocentrée de Paris

Quant à la capitale, il est clair que son fonctionnement actuel n'est pas adapté au fait métropolitain. La gouvernance de Paris est fondée sur un déséquilibre entre d'une part, une mairie centrale qui parle souvent d'égal à égal avec l'État et toise encore bien souvent sa périphérie (ex : fermeture unilatérale des voies sur berge, sans vraie concertation avec la banlieue), et d'autre part, des mairies d'arrondissement reconnues par les électeurs mais dépourvues des pouvoirs essentiels que ces derniers attendent. A ce décalage s'ajoute le rôle des deux préfectures (Préfecture de Paris et d'Ile-de-France et Préfecture de Police), avec lesquelles la mairie de Paris entretient des rapports illisibles aux yeux de nos concitoyens et parfois asymétriques. Afin de rompre avec cette organisation dépassée, le maire de Paris pourrait proposer aux maires d'arrondissements ainsi qu'aux maires de certaines communes limitrophes un contrat fondé sur la pleine délégation de compétences de proximité à l'échelon le plus proche des habitants (écoles, petite enfance, espaces publics de quartier...) et la concentration de la mairie centrale vers le moyen et le long terme, en lien avec la métropole. En augmentant sa surface, non pas à travers l'annexion d'État sur le mode de la loi de 1859 mais par le contrat, Paris pourrait renforcer aussi son poids au sein de la métropole tout en insérant dans son schéma les problématiques périphériques, permettant ainsi au maire de Paris de présider la métropole sans susciter forcément de choc entre la capitale et ses communes voisines.

Enfin, l'allègement du mille-feuille institutionnel implique une légitimation démocratique et cohérente des élus des collectivités municipale et métropolitaine. Nous devrions confirmer l'élection des conseils municipaux et métropolitains le même jour, en privilégiant la lisibilité et la réduction du nombre d'élus. Le Conseil de Paris est composé de 163 élus, le conseil régional accueille 209 personnes, tout comme le conseil métropolitain, qui chapeaute les conseils territoires (891 élus siégeant dans ces 11 conseils). La multiplication de ces assemblées engendre un coût de gestion et des lenteurs procédurales qui sont aujourd'hui rejetées par l'opinion. Si le conseil de chaque établissement public territorial doit permettre la représentation de chacun des maires, le conseil métropolitain doit devenir une enceinte plus décisionnelle et opérationnelle, et éviter à terme d'être un conseil des maires de la 1^{ère} couronne réunis autour de la maire de la capitale. Ainsi, concrètement, le nombre d'élus au Conseil de Paris ne devrait pas dépasser le seuil de 80 membres (ils étaient 90 au début du XX^{ème} siècle, alors que Paris comptait son nombre record d'habitants au cours de toute son histoire). Le même nombre d'élus pourrait être choisi pour composer le conseil métropolitain.

Synthèse des propositions :

- Supprimer les échelons départementaux
- Inciter les fusions communales
- Dans cet esprit de rapprochement communal, proposer un pacte entre la mairie de Paris, les mairies d'arrondissement et les communes limitrophes de Paris permettant d'étendre le territoire administratif de la capitale en échange de vraies compétences garanties pour les arrondissements et les communes rattachées
- Élire les conseillers métropolitains au suffrage universel direct (scrutin uninominal à un tour) le même jour que les conseillers municipaux
- Définir des compétences exclusives entre 3 niveaux de collectivité (commune, métropole, région)
- Ouvrir le capital des sociétés de transport franciliennes (RATP, SNCF, CDG Express...) aux collectivités et aux entreprises privées, pour financer et orienter la modernisation des transports métropolitains, dans l'intérêt des usagers et des entreprises
- Rompre avec les découpages validés par le préfet et donner le choix aux intercommunalités qui le souhaitent, de rejoindre la métropole (communes du Val d'Oise ou de Seine-et-Marne) ou la région Ile-de-France (Aisne, Oise, Eure...)
- Réduire le nombre d'élus au sein des différentes instances délibérantes (passer de 163 élus au conseil de Paris à 80 ; 209 conseillers régionaux 100 ; 209 conseillers métropolitains à 80 maximum).

Calendrier

La réorganisation de la gouvernance du Grand Paris devra être portée par le-a Président-e de la République élu-e en 2017. Seule la légitimité conférée par le suffrage universel permettra au Gouvernement de faire adopter un projet d'organisation moderne, lisible et plus efficace, en tenant compte de la majorité mais en évitant le conservatisme ou les craintes souvent compréhensibles de certains élus locaux attachés à leur pré-carré. Un calendrier devrait être envisagé avec le timing suivant :

- Juin 2017 : conférence du Grand Paris autour du Président
- Été 2017 : consultations menées par le Premier ministre ou le ministre en charge du Grand Paris. À ce titre, un ministre délégué (ou un secrétaire d'Etat) pourrait accomplir une mission ponctuelle d'appui au Premier ministre sur le sujet.
- Rentrée 2017 : examen d'un projet de loi de Modernisation institutionnelle du Grand Paris
- Élections municipales de mars 2020 : élection des conseils municipaux et du conseil métropolitain (l'élection des membres de chaque conseil de territoire se faisant au sein de chaque conseil municipal, lors de la première séance de la mandature)

Personnalités auditionnées

Philippe DOMINATI, sénateur de Paris

Guillaume NAKHLE CERRUTI, directeur délégué VIPARIS

Bertrand LANDRIEU, ancien préfet de Paris et d'Ile-de-France

Gilbert EMONT, universitaire, spécialiste du logement

Marie-Sophie CLAVERIE, directrice du MEDEF PARIS

Arnaud DE BRESSON, délégué général de l'institut PARIS EUROPLACE

Frédéric PIERRET, délégué général de l'Alliance 46.2